

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LA
DÉCENTRALISATION MUNICIPALE

ET

LA LOI DU 5 AVRIL 1884

PROJETS DE RÉFORMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 23 JUIN 1900, DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

PAR

LOUIS ROUCHON

LE PUY
IMPRIMERIE R. MARCHESSOU
23, BOULEVARD CARNOT, 23

—
1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552407_0071

LA
DÉCENTRALISATION MUNICIPALE

ET

LA LOI DU 5 AVRIL 1884

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LA
DÉCENTRALISATION MUNICIPALE

ET

LA LOI DU 5 AVRIL 1884

PROJETS DE RÉFORMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 23 JUIN 1900, DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

PAR

LOUIS ROUCHON



LE PUY
IMPRIMERIE R. MARCHESSOU
23, BOULEVARD CARNOT, 23

1900

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, O ✱, C ✚, I ☞, doyen, professeur de droit civil,
correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, C ✚, I ☞, professeur honoraire.

THALLER, I ☞, professeur honoraire.

GARRAUD, I ☞, professeur de droit criminel.

APPLETON (Ch.), I ☞, professeur de droit romain.

FLURER, I ☞, professeur de droit civil.

ROUGIER, I ☞, professeur d'économie politique.

COHENDY, ✱, I ☞, professeur de droit commercial.

PIC, I ☞, professeur de droit international.

BARTIN, A ☞, professeur de droit civil.

APPLETON (J.), A ☞, professeur de droit administratif.

LAMBERT, agrégé.

BOUVIER, agrégé.

LAMEIRE, agrégé.

JOSSERAND, agrégé.

BROUILHET, agrégé.

BECQ, A ☞, secrétaire.

Jury de la thèse.

Président : M. JEAN APPLETON.

Assesseurs : { M. BOUVIER, agrégé.
 { M. LAMEIRE, agrégé.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages.

- AUCOC. — *Conférences sur l'administration et le droit administratif.*
- BATBIE. — *Traité de droit administratif*, 8 vol., 1885-1886.
- P.-L. BEAULIEU. — *De l'administration locale en France et en Angleterre.*
- BERTHÉLEMY. — *Traité de droit administratif*, 1^{er} vol., 1900.
- BÉQUET. — *Répertoire d'administration.*
- BLOCK. — *Dictionnaire général d'administration*, 3^e édition, 1891.
- BLOCK. — *Les communes et la liberté.*
- DE BROGLIE. — *Vues sur le gouvernement de la France.*
- CHABANEL. — *Traité théorique de comptabilité et de finances communales*, 1898.
- DE CROISSY. — *Attributions financières des conseils municipaux*, 1899.
- P. DESCHANEL. — *La décentralisation.*
- DUCROCQ. — *Traité de droit administratif*, 1897.
— *Études sur la loi municipale de 1884.*
- J. FERRAND. — *Les institutions administratives*, 1879.
— *Les peuples libres*, 1884.
- HAURIU. — *Précis de droit administratif*, 1897.
- C. LEBRUN. — *La décentralisation. — Rapport à la Société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon*, 1898.
- DE LUÇAY. — *La décentralisation*, 1895.

- DE MARCÈRE. — *La décentralisation*. — Projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884, 1895.
- MORGAND. — *La loi municipale*, 2 vol., 1896.
- L. SAY. — *Dictionnaire des finances*, 2 vol., 1889.
- SIMMONET. — *Traité de droit administratif*.
- TAINE. — *Les origines de la France contemporaine*.
- VIVIEN. — *Études administratives*, 2 vol., 1852.

II. — Périodiques.

- Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur.*
- DALLOZ (*Répertoire et supplément*).
- Journal des Communes.*
- Journal des Conseils municipaux.*
- Journal des Maires et des Conseillers municipaux.*
- Journal officiel.*
- Pandectes françaises.*
- Revue critique de Législation.*
- Revue générale d'administration.*
- Revue politique et parlementaire.*
-

INTRODUCTION

La question de la décentralisation administrative est certainement, à l'heure actuelle, une des plus discutées ; il n'en est peut-être même pas qui aient davantage passionné l'opinion. Elle a fait l'objet d'études approfondies de la part des philosophes, des publicistes et des hommes d'État. Innombrables sont ici les ouvrages, les discours, les études historiques ou politiques de Guizot, de Thiers, de Tocqueville, de J. Simon, de P. Leroy-Beaulieu, etc. ; innombrables aussi sont les projets de réforme, en ces dernières années surtout, qui ont été soumis à l'approbation du législateur.

Le problème n'est du reste pas nouveau. La réorganisation de nos institutions locales, dans le sens d'une initiative et d'une autonomie de plus en plus larges ; l'introduction chez nous du « *self government* » c'est-à-dire du gouvernement du pays par le pays, ont été préconisées depuis plus d'un siècle.

Un pouvoir central tout puissant, exerçant sa tutelle absorbante sur tout un peuple, tenant enchaînées toutes les énergies, anéantissant toutes les responsabilités, tel était en effet l'ordre de choses que nous avait légué l'ancienne monarchie, à la veille de la Révolution.

Mais avec la Révolution devait s'ouvrir une ère nouvelle ;

au despotisme monarchique allait succéder la souveraineté du peuple. Dès lors, la question des libertés locales était posée ; il devenait indispensable de briser ces vieux rouages administratifs qui constituaient une véritable anomalie et n'étaient pas compatibles avec un gouvernement démocratique.

Là, en effet, l'esprit d'initiative doit pouvoir librement s'exercer : il importe que chacun puisse faire son éducation administrative et politique, par une participation plus directe et plus effective à la gestion des intérêts locaux, tout en sauvegardant les droits supérieurs et primordiaux de l'État.

C'est pour faire cesser les pernicioeux effets de cette centralisation ; c'est pour remédier à cette dissémination des forces locales que s'est faite la réaction qui, sous le nom de décentralisation administrative, a donné lieu, durant tout le cours du xix^e siècle, aux idées les plus diverses et aux systèmes les plus ingénieux.

Or, il importe de bien savoir ce qu'il faut entendre par cette expression de décentralisation. En quoi doit-elle consister ? Dans quelle mesure est-il bon de l'appliquer ? Ce sont là autant de questions essentielles auxquelles nous devons tout d'abord nous efforcer de répondre.

A la décentralisation on oppose la centralisation. Qu'est-ce donc que la centralisation ? On doit entendre par là, d'une manière générale, un état de choses d'après lequel tous les pouvoirs publics sont étroitement rattachés à l'autorité centrale. C'est du centre que part l'impulsion ; c'est par le centre que s'exerce tout contrôle, l'impulsion allant à toutes les extrémités, le contrôle se faisant sentir sur toutes les branches de l'administration.

Le fait même de ce rattachement implique donc une

sorte de tutelle exercée par le gouvernement à l'égard de divers établissements publics : département, communes, établissements de bienfaisance, etc. Par suite, la capacité légale de ces personnes morales se trouve restreinte ou limitée relativement à l'accomplissement de certains actes : acheter ou vendre, accepter ou refuser des libéralités, exécuter certains travaux, plaider, transiger, emprunter, etc. Une autorisation émanant de l'autorité supérieure leur est nécessaire. Tel est le principe de la centralisation.

On ne peut nier qu'il y ait là dans une certaine mesure, une règle essentielle, pouvant constituer une garantie efficace du bon fonctionnement des différents services publics. Il est des droits, des intérêts qui sont ceux de la Société tout entière et que l'État a mission de défendre ou de protéger. Sans doute, la tutelle administrative est le meilleur gardien de l'unité politique du pays, à laquelle tend le caractère français. Dans beaucoup de cas elle a ses avantages, et il en résulte des bienfaits incontestables. Mais poussée à l'excès et même telle qu'elle ressort de quelques-unes de nos dispositions législatives elle se rapproche beaucoup du fédéralisme : tels sont par exemple les lois et décrets qui permettent au pouvoir central d'avoir la haute main sur les plus petites affaires de nos communes et lui donnent le droit de confirmer ou d'infirmer les décisions de leurs assemblées, alors que les élus de ces communes devraient pourtant avoir une vie et une indépendance propres.

La décentralisation, telle que nous la comprenons, donne au contraire plus de vie et plus de liberté au gouvernement local ; en le débarrassant de certaines entraves, elle le rend capable d'initiatives, tout en maintenant le principe nécessaire d'unité politique, elle constitue un accroissement de

la vie publique, permettant à bon nombre de mandataires élus et même dans certains cas à tous les électeurs de s'intéresser aux affaires locales; en un mot, elle diffère essentiellement du fédéralisme, tout en consacrant la nécessité d'une tutelle gouvernementale.

C'est qu'en effet, pour être salutaire et pour rester un bienfait, pour être protectrice et non vexatoire, l'œuvre du pouvoir central ne doit pas franchir certaines limites.

A côté des intérêts communs à toutes les parties de la nation, il est d'autres intérêts principaux et individuels dont il est nécessaire de ne pas paralyser le développement. Là est justement l'écueil de la centralisation : l'immixtion continuelle de l'État dans l'administration locale, bien loin de donner les résultats satisfaisants que l'on en attend, n'aboutit qu'à créer ces fâcheuses complications, ces retards multiples si préjudiciables à la bonne marche des affaires.

Mais ce n'est pas tout; la centralisation excessive a d'autres inconvénients non moins graves. Elle enlève aux départements et aux communes toute liberté d'action, toute initiative propre et anéantit en eux par suite tout moyen de coopération réelle et effective. « Le mal, l'excès, dit Odilon « Barrot, est dans toute centralisation qui soumet à son « action préventive les droits collectifs ou même indivi- « duels; qui, par exemple, sous le prétexte que les com- « munes seraient incapables de faire leurs affaires, se char- « gerait de les faire elle-même par ses agents, désignerait « leurs maires, leurs percepteurs, leurs curés et leurs « gardes-champêtres... Ainsi, habituez l'âme à abdiquer « devant la volonté d'autrui, à se résigner devant la force, « ôtez-lui la conscience de sa liberté et de sa responsabilité, « réduisez-là à concentrer son activité et son énergie dans « un cercle étroit de petits intérêts personnels et égoïstes;

sulter, par voie de *referendum*, les électeurs sur certaines questions, lorsque celles-ci doivent entraîner une augmentation des charges des contribuables.

Réduite à ces proportions, la décentralisation ne nous paraît avoir aucun inconvénient.

Mais est-ce à dire qu'une décentralisation plus étendue ne présenterait pas des côtés fâcheux ? Loin de nous cette pensée ; car nous ne pouvons disconvenir qu'une décentralisation complète telle que l'ont proposée quelques auteurs aurait au moins l'inconvénient de rompre cette unité, cette homogénéité que l'on retrouve dans toutes les branches des services publics et qui s'accordent si bien avec le caractère français.

Donner aux conseils municipaux un droit de décision propre sur certaines questions, ne serait-ce pas laisser la faculté aux assemblées communales, surtout à celles des grandes villes, de grever l'avenir par des emprunts ruineux, de créer des taxes d'octroi abusives, de désorganiser certains services publics ?

Laisser aux maires une autorité discrétionnaire sur certaines matières serait, nous le croyons, fortifier cette propension de tous les pouvoirs à s'accroître, ce goût de domination inhérent à la nature humaine, cette vanité qu'inspire une autorité absolue. On verrait alors certains d'entre eux s'ériger en petits potentats, prendre des arrêtés soi disant dans l'intérêt de la collectivité, mais qui en réalité ne seraient inspirés que par le désir de plaire à une coterie, au détriment de la masse.

Après les observations qui précèdent, on nous reprochera peut-être de faire entrer dans notre plan, d'accorder aux conseils municipaux la faculté de consulter par voie de *referendum* les électeurs sur des affaires déterminées, alors

l'heure : d'un côté, les services d'intérêt général (service de la Police, service des Cultes, service de l'Instruction publique, etc.) qui doivent toujours rester sous la dépendance du pouvoir central; d'un autre côté, les services d'un intérêt plutôt local (service de l'assistance; service de voirie, etc.) qu'il convient d'affranchir dans un grand nombre de cas de la tutelle administrative, et dont il faut laisser la gestion aux administrations locales effectives; mais, bien entendu, sans préjudice de la bonne harmonie qui ne doit pas cesser d'exister entre elles et le gouvernement et sans laquelle la liberté que l'on recherche finirait vite par dégénérer en anarchie et en licence.

Le but qu'il faut poursuivre, c'est de retirer à l'État une foule d'attributions parasites où son autorité s'égare si souvent pour la défense d'intérêts surtout privés ou locaux, et de confier la gestion de ces intérêts à des institutions locales mieux placées pour apprécier les besoins et leur donner satisfaction.

Décentraliser ne signifie donc pas briser l'unité française si péniblement édifiée à travers les siècles, mais bien plutôt remettre chaque organe à sa place véritable, avec les pouvoirs qui lui sont propres, de façon à amener une plus régulière circulation de la vie dans le corps social. La décentralisation, telle que nous la proposons dans cette modeste étude, tend simplement, ainsi qu'on le verra plus loin :

A augmenter le nombre des délibérations des conseils municipaux exécutoires par elles-mêmes ;

A permettre aux conseils municipaux de prendre des décisions sur quelques affaires sans avoir besoin de l'intervention législative, d'un décret ou d'une autorisation ministérielle ;

A investir les conseils municipaux de la faculté de con-

sulter, par voie de *referendum*, les électeurs sur certaines questions, lorsque celles-ci doivent entraîner une augmentation des charges des contribuables.

Réduite à ces proportions, la décentralisation ne nous paraît avoir aucun inconvénient.

Mais est-ce à dire qu'une décentralisation plus étendue ne présenterait pas des côtés fâcheux ? Loin de nous cette pensée ; car nous ne pouvons disconvenir qu'une décentralisation complète telle que l'ont proposée quelques auteurs aurait au moins l'inconvénient de rompre cette unité, cette homogénéité que l'on retrouve dans toutes les branches des services publics et qui s'accordent si bien avec le caractère français.

Donner aux conseils municipaux un droit de décision propre sur certaines questions, ne serait-ce pas laisser la faculté aux assemblées communales, surtout à celles des grandes villes, de grever l'avenir par des emprunts ruineux, de créer des taxes d'octroi abusives, de désorganiser certains services publics ?

Laisser aux maires une autorité discrétionnaire sur certaines matières serait, nous le croyons, fortifier cette propension de tous les pouvoirs à s'accroître, ce goût de domination inhérent à la nature humaine, cette vanité qu'inspire une autorité absolue. On verrait alors certains d'entre eux s'ériger en petits potentats, prendre des arrêtés soi-disant dans l'intérêt de la collectivité, mais qui en réalité ne seraient inspirés que par le désir de plaire à une coterie, au détriment de la masse.

Après les observations qui précèdent, on nous reprochera peut-être de faire entrer dans notre plan, d'accorder aux conseils municipaux la faculté de consulter par voie de *referendum* les électeurs sur des affaires déterminées, alors

que cette mesure est aujourd'hui combattue par les pouvoirs publics et qu'elle peut donner lieu à des luttes mesquines de parti ; mais à cela nous répondrons que le *referendum* n'est sans doute interdit par les pouvoirs publics que parce qu'aucune loi ne l'autorise ; et ensuite que c'est un moyen efficace d'appeler à la vie publique des bonnes volontés qui sans cela fussent à jamais demeurées ignorées, de leur apprendre cette vie publique et de les y préparer.

En somme, usons du principe de la décentralisation, mais n'en abusons pas et rappelons-nous que, suivant Odilon Barrot, « il est impossible de concevoir une société sans une centralisation quelconque » ; c'est pourquoi nous nous bornons à décentraliser des questions qui ne touchent pas à des services publics et qui peuvent facilement être étudiées et résolues par les assemblées communales ou par les administrateurs locaux.

Ainsi comprises et ainsi appliquées progressivement, les mesures de décentralisation ne peuvent aboutir qu'à d'excellents résultats pour le pays tout entier. Accroître la sphère d'action de tous les groupes locaux ; réduire au minimum possible les autorisations préalables, toutes les formalités enfin dont le nombre excessif en France a étouffé jusqu'ici l'esprit d'initiative et paralysé l'effort vers le progrès, tel doit être l'idéal vers lequel doivent tendre tous les efforts des réformateurs.

Nous n'examinerons donc pas, dans cette étude, la question si complexe de la décentralisation administrative et nous nous placerons à un point de vue particulier, celui de la décentralisation municipale.

Ce groupe local naturel, qui est la commune, cette unité administrative type, qui, comme l'a très bien dit

M. P. Leroy-Beaulieu, « a le plus de consistance et d'individualité (1) », nous paraît constituer le terrain le plus favorable au développement de la décentralisation. D'ailleurs, « parmi les pouvoirs publics, ce sont surtout les administrateurs de la commune qui ont le plus de contact avec la population, qui détiennent et qui règlent, sinon les affaires les plus importantes, du moins les plus nombreuses et les plus usuelles. A chaque naissance, à chaque mariage, à chaque décès, il faut que le maire intervienne. Nul ne saurait construire ou réparer sa maison, être exonéré d'un impôt excessif, subir la loi militaire, être inscrit sur la liste électorale, etc., sans que le maire ou le préfet examine ou statue (2) ».

C'est donc bien, croyons-nous, par la commune que l'on doit débiter dans la voie des réformes, et tout projet de décentralisation doit tendre à l'indépendance et à la vitalité de cette division administrative, qui est comme la cellule élémentaire du corps politique.

Or, quels sont les résultats qui ont été obtenus sur ce point depuis un siècle ? Quelles sont les innovations de quelque importance, les modifications bien appréciables qui ont été réalisées ? On peut dire que la question n'a été que timidement ébauchée. Malgré de généreux efforts, l'autonomie communale n'a pas, quoi qu'on ait dit, fait de progrès bien sérieux. La loi municipale du 5 avril 1884, que nous nous proposons d'étudier spécialement, n'a pas été cette chartre d'affranchissement, dont nous parlaient ses promoteurs et n'a répondu qu'assez imparfaitement aux vœux de l'opinion. On s'est bien vite aperçu que ce nouveau

(1) Voy. P. Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en Angleterre*.

(2) J. Ferrand, *Les peuples libres*, pp. 6, 7.

monument législatif n'était en somme pas autre chose qu'un code — très complet, il est vrai — de l'organisation et des attributions des autorités municipales.

Nous signalerons donc les imperfections et les lacunes de notre législation municipale actuelle. Nous inspirant des récents projets élaborés en ces dernières années par plusieurs membres du Parlement, nous rechercherons les réformes les plus nécessaires et les plus urgentes dont il nous semble désirable de poursuivre la réalisation pour aboutir chez nous au système du gouvernement local qui doit être introduit dans tout pays libre et qui est le plus puissant instrument d'initiative et de labeurs individuels, de responsabilité personnelle, d'apprentissage administratif et politique. Nous nous demanderons aussi quel est chez nous l'avenir de la décentralisation.

Mais avant d'aborder l'étude de notre législation actuelle, avant d'indiquer les réformes que l'on pourrait y apporter, il nous paraît indispensable de jeter un rapide regard sur le passé au point de vue spécial qui nous occupe et de voir quelle a été l'évolution historique de l'idée décentralisatrice.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

« D'époque en époque, a dit M. de Broglie, il y a eu lutte
« constante entre les tendances du gouvernement central
« et l'instinct des communes. Le gouvernement central
« s'est toujours appliqué à effacer toute distinction entre la
« circonscription communale et la circonscription pure-
« ment administrative, à transformer les magistrats com-
« munaux en simples délégués de l'autorité supérieure. Les
« communes se sont toujours efforcées de conserver, au-
« tant que possible, leur individualité propre, native, et la
« part d'indépendance qu'elle comporte » (1).

Cette rivalité, cette lutte continuelle entre les deux idées opposées de centralisation et de décentralisation, on peut, en effet, les constater dès les périodes les plus lointaines de notre histoire. Il y a eu là des phénomènes d'action et de réaction, des oscillations, des vicissitudes qu'il peut être intéressant de retracer et qui montrent bien que nos institutions locales ont connu tour à tour l'autonomie et l'as-

(1) De Broglie : Vues sur le gouvernement de la France.

sujettissement. Mais nous ne dirons que quelques mots des périodes antérieures à la Révolution, ayant l'intention d'insister plutôt sur l'évolution qui s'est faite au cours de ce siècle et qui a porté plus particulièrement sur notre organisation communale.

Rappelons seulement que les communes connurent d'abord chez nous une certaine autonomie. Les institutions de l'époque féodale offrent, en effet, un contraste complet avec celles de Rome, de la Grèce ou de l'Orient : celles-ci étaient fortement centralisées ; celles-là sont, au contraire, décentralisées. Et, à la fin du moyen âge, malgré les premiers essais d'envahissement du pouvoir central, les communes ont encore conservé de multiples attributions.

Il y avait alors en France, à ce point de vue, différentes catégories de localités :

1° Les communes, proprement dites, nées, pour la plupart d'une lutte heureuse contre leurs seigneurs ; elles jouissaient non seulement des garanties mentionnées dans leurs chartes, mais encore de pouvoirs propres pour défendre ces garanties ; elles nommaient leurs magistrats, faisaient la police dans leur enceinte ; enfin, les magistrats locaux avaient le pouvoir de faire des lois municipales ;

2° A côté de ces communes bénéficiant ainsi d'une large indépendance se trouvaient les villes dites de bourgeoisie. Ici pas de magistrats électifs, pas de règlements locaux ; ces villes étaient soumises à l'autorité royale qui les administrait par des fonctionnaires révocables ;

3° Les villes de coutume, celles-ci ne s'administraient pas elles-mêmes ; elles n'étaient pas non plus sous la direction des fonctionnaires royaux ; leur sort variait suivant les coutumes écrites réglant minutieusement les rapports entre les habitants et les seigneurs, notamment au sujet des redevances ;

4° Enfin, bien au-dessous de tous ces groupes locaux qui constituaient la population urbaine proprement dite, étaient

une foule de villages et hameaux désignés sous le nom de communautés d'habitants (1).

Il y avait ainsi au moyen âge une décentralisation administrative assez prononcée. Mais une nouvelle oscillation en sens inverse allait se faire jour avec l'époque monarchique qui devait attaquer et détruire toutes les institutions, tous les pouvoirs autres que le pouvoir royal.

Cette œuvre lente mais continuelle de centralisation se fit sentir dès le *xiv*^e siècle, mais c'est surtout à partir du *xvi*^e qu'elle devint véritablement funeste et qu'elle anéantit toute vie locale. En 1563, la création des juges consulaires enlevait aux magistrats locaux le jugement des contestations entre les marchands, dont ils avaient eu jusque là le monopole exclusif. Quelques années plus tard, en 1579, l'Ordonnance de Blois leur défendait de connaître des affaires criminelles. Leurs attributions se réduisaient ainsi à la gestion des intérêts purement économiques de la commune et à la police municipale. Enfin, la vénalité des offices municipaux acheva de ruiner l'indépendance des communes. Et c'est ainsi, qu'à la veille de la Révolution, elles se trouvaient dans une complète impuissance, n'ayant guère plus d'initiative que les simples communautés d'habitants.

Il y eut cependant, en ces années de centralisation à outrance, comme une convulsion suprême, comme un réveil héroïque de l'esprit de liberté. Deux essais furent tentés qui n'aboutirent d'ailleurs à aucun résultat : en 1765, un édit rétablissait l'élection des magistrats municipaux ; mais il n'eut pas beaucoup de succès, puisque on revint en 1771 à

(1) Ces collectivités étaient généralement peu nombreuses et s'adonnaient presque exclusivement à l'agriculture. A raison même de leur peu d'importance et du petit nombre de faits qui résumaient la vie commune, elles n'avaient aucune autonomie, aucun magistrat, aucune garantie, car le roi ou le seigneur ne leur avait pas octroyé de charte ni de statut personnel.

l'ancien système de la vénalité des offices ; autre essai : en juin 1787, sur l'initiative de Turgot qui avait rédigé un volumineux mémoire relatif aux municipalités, intervenait un édit, établissant un régime unique pour toutes les localités de France. L'ancienne distinction entre les paroisses urbaines et les paroisses rurales n'existait plus. Chaque paroisse, désormais, devait avoir une assemblée composée :

1^o Du seigneur et du curé ;

2^o D'un nombre de conseillers variant de 3 à 9, suivant l'importance de l'agglomération ;

3^o D'un syndic ou maire, nommé par l'intendant ou par le seigneur de la paroisse.

Mais l'approche de la Révolution empêcha cette nouvelle tentative de passer dans le domaine des faits ; aussi l'édit de 1787 ne resta-t-il jamais qu'à l'état de projet.

En somme, nos institutions locales n'existaient pour ainsi dire plus, à la fin de l'ancien régime ; aucune organisation, aucune règle commune, aucune unité. Plusieurs siècles de monarchie absolue avaient fait tomber provinces et communes dans une inertie mortelle ; le despotisme et l'arbitraire avaient détruit tout vestige de liberté. La Révolution devait susciter de généreux élans d'indépendance et secouer enfin le joug de l'oppression. Malheureusement, en voulant procéder par des réformes trop brusques ou trop hâtives, elle compromit l'œuvre si laborieuse et si délicate de la décentralisation. Ces imprudences amenèrent de nouvelles réactions dont la plus formidable fut celle de l'an VIII. Près d'un demi-siècle allait encore s'écouler avant que l'on pût signaler un retour durable aux idées décentralisatrices ; ce ne fut, en effet, que vers 1830 que s'opéra ce mouvement lent, mais continu et progressif, réalisant une à une des transformations que la Révolution avait voulu accomplir tout d'un coup.

Nous diviserons donc cette deuxième partie de notre aperçu historique en deux grandes périodes :

1° De 1789 à 1830 ;

2° De 1830 à la loi de 1884.

Enfin, nous jetterons un rapide coup-d'œil sur les différents projets de réforme élaborés en ces dernières années.

1^{re} PÉRIODE (1789-1830).

L'Assemblée Constituante fit tout d'abord cesser l'extrême variété qui existait jusque là dans l'organisation communale : villes, bourgs, communautés d'habitants, etc., pour les ramener à un type uniforme, la commune. Elle donna ensuite à cette commune une organisation très décentralisée ; mais elle eut le tort d'y introduire de trop grandes complications. Ainsi, il y avait dans chaque commune, trois organes distincts :

1° Un maire seul, ou accompagné d'un ou plusieurs assesseurs, suivant l'importance de la localité, auquel cas, il y avait alors « bureau municipal, agence collective » ;

2° Un conseil municipal ;

3° Au-dessus de ce conseil, une assemblée composée de notables, et appelée Conseil général.

Les membres de ces diverses assemblées, ainsi que le maire étaient élus au suffrage universel par les citoyens actifs de la commune. A toutes ces autorités électives, on confiait brusquement des pouvoirs considérables. Elles acquirent des attributions de police très étendues, voire même certains pouvoirs de juridiction. Or, elles n'avaient auprès d'elles aucun agent du gouvernement central qui pût au moins veiller à la stricte observation des lois. Des procureurs syndics étaient bien chargés d'exercer un contrôle ; mais ils étaient eux aussi directement élus par les citoyens actifs de la commune. L'œuvre de la Constituante était dès lors vouée à l'impuissance ; l'inexpérience des communes, la quantité innombrable de services dont elles étaient tout

à coup chargées, le manque de ressources pécuniaires, etc., tout cela aboutit au plus complet désarroi. Comme l'a dit Taine : « Ce système confondait tous les pouvoirs ; il « atrophiait dans l'organisme administratif les membres « supérieurs, pour transférer l'autorité effective à une fédé-
« ration de 40,000 municipalités souveraines, dominées par
« une minorité de fanatiques et d'ambitieux (1). »

Cette anarchie administrative ne pouvait longtemps durer ; la réaction était fatale ; elle ne se fit pas attendre. Avec la Convention, on s'engage de nouveau dans la voie de cette centralisation qui devait atteindre son apogée en l'an VIII. On commence par instituer dans les communes des représentants du pouvoir central, sous le nom d'agents nationaux, ayant la haute main sur l'administration locale. La Constitution de Fructidor an III consacre le fait avec des allures un peu équivoques, en anéantissant les communes rurales et en créant auprès des municipalités de canton — superposées aux communes rurales — des commissaires auxquels, en réalité, appartient tout le pouvoir.

De là à la centralisation absolue, il n'y avait qu'un pas. Il fut franchi par la loi du 28 Pluviôse an VIII. On revient alors franchement aux errements de l'ancien régime ; c'est maintenant le préfet, qui, comme autrefois, l'intendant, concentre entre ses mains, à la fois l'administration du département et celle de la commune. Dans la commune, le maire est assisté d'un conseil municipal ; mais l'élection par le peuple n'est plus pratiquée ; le maire est nommé tantôt par le chef de l'État, tantôt par le Préfet. Quant aux membres du conseil municipal, le choix en est exclusivement laissé au préfet. Il n'y a ainsi même plus l'apparence d'une représentation locale, puisque les assemblées communales sont nommées administrativement et qu'elles ne conservent aucune initiative propre.

(1) Taine : *Les origines de la France contemporaine*.

Par cette exagération de la somme de pouvoirs dévolus à l'autorité centrale, on resserre de plus en plus les mailles déjà si étroites de cette sujétion administrative qui devait figer la France comme dans un moule.

Est-ce à dire cependant qu'il faille s'associer sans réserve aux critiques nombreuses formulées contre cette constitution? Mérite-t-elle absolument le discrédit dont elle a été l'objet? Nous ne le croyons pas. Il faut bien remarquer, en effet, qu'elle répondait aux pressants besoins du moment où elle a été promulguée. Il fallait alors procéder à la réorganisation complète du pays, réparer les ruines, assurer l'ordre, faire renaître enfin la paix et la prospérité. Dans de telles conditions, une administration, puissamment armée et munie de pouvoirs très étendus, s'imposait. Cette administration a su remplir cette tâche difficile; seulement, voulant tout prévoir et voulant pourvoir à tout, elle a peut-être trop habitué les populations à s'en remettre à sa propre vigilance.

Quoi qu'il en soit, la loi de Pluviôse, en enlevant ainsi aux communes leur part de responsabilité, en les privant de la gestion de leurs affaires, préparait une nouvelle anarchie qui allait se prolonger sous le premier Empire et sous la Restauration.

Avec le premier Empire, en effet, on persiste dans ce système d'étroite dépendance et de servitude. Les préfets ne sont que les successeurs des intendants, les sous-préfets, ceux des sub-délégués de l'ancienne monarchie; les maires sont nommés par l'empereur.

Quant à la Restauration, elle proclame elle aussi ce régime de l'assimilation. Non pas toutefois que cette politique désastreuse ne commence à dessiller les yeux de certains hommes d'État. Le désir de rentrer dans la voie de la décentralisation se manifeste, d'abord un peu timide, mais peu à peu plus audacieux; un courant bien net d'opposition commence à se dessiner. Dès le mois de décembre

1815, à la Chambre des députés, MM. de Villèle et de Corbière attaquent la centralisation. En 1818, c'est Duvergier de Hauranne ; en 1822, c'est Royer-Collard qui s'écrie : « La « Révolution n'a laissé debout que les individus et la dictature qui l'a terminée a consommé sous ce rapport son « ouvrage ; de la société en poussière est sortie la centralisation. Elle nous a fait un peuple d'administrés, sous la « main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes dans la main du pouvoir dont ils sont les « ministres. »

Mais, malgré tout, il faut encore attendre plusieurs années avant que quelque satisfaction soit donnée aux tendances décentralisatrices. Le gouvernement présente bien sur la question différents projets, mais aucun n'aboutit. Parmi ces projets signalons en deux surtout : le premier, qui date de 1822, avait pour objet de modifier l'organisation municipale, en déférant à une assemblée de notables l'élection des conseils des communes, divisée à ce point de vue en communes urbaines et communes rurales. Le deuxième, présenté, le 9 février 1829, par le ministère Martignac, avait pour but de donner aux électeurs les plus imposés la nomination des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, des maires et des conseillers municipaux. Tous ces projets furent rejetés ; ils paraissaient révolutionnaires au parti royaliste, et, d'autre part, l'opposition les considérait comme trop peu libéraux.

A la fin de cette première période d'évolution, on peut donc dire que les progrès réalisés dans le sein de l'autonomie locale sont à peu près nuls. Les tentatives les plus louables ont échoué ; en voulant procéder trop brusquement à l'accomplissement des réformes nécessaires, en voulant aller trop vite dans la voie de la décentralisation à laquelle des autorités incapables et inexpérimentées n'étaient pas suffisamment préparées, on a compromis l'œuvre ébauchée par l'Assemblée Constituante. Les com-

munes se sont vues dépouillées de cette liberté vitale, conquise au prix de tant de sacrifices, et, après un demi-siècle de luttes, le pouvoir central est redevenu tout puissant.

C'est seulement à partir de la Monarchie de Juillet que devaient enfin s'affirmer d'une manière sérieuse et efficace les idées de décentralisation. Désormais, le mouvement allait s'accroître progressivement et, malgré quelques retours passagers, les transformations rêvées par les hommes de 1789 allaient s'établir et se consolider définitivement dans notre pays.

II^e PÉRIODE : 1830-1884.

La première mesure pratique de décentralisation se trouve dans la loi du 21 mars 1831. Cette loi, en effet, proclamait le retour à l'élection pour le conseil municipal ; bien qu'il ne s'agisse encore que du suffrage restreint, c'était cependant un sérieux progrès : on réveillait ainsi chez le peuple l'esprit d'initiative et d'entreprise ; on préparait sa participation plus effective aux affaires publiques. Les maires et les adjoints continuaient, il est vrai, à être nommés par le roi ou, au nom de celui-ci, par le préfet ; mais ils ne pouvaient plus être choisis en dehors du conseil municipal ; ils devaient nécessairement faire partie de cette assemblée.

La loi du 18 juillet 1837 introduisit dans l'administration municipale d'autres éléments décisifs de décentralisation. Le point de vue auquel se plaçait le législateur était très rationnel, à savoir que toute commune doit être envisagée sous deux aspects différents : d'une part, c'est une fraction du territoire national, où les lois générales et les décisions de l'autorité supérieure doivent être ponctuellement exécutées ; d'autre part, c'est un être collectif qui a sa vie

propre, ses besoins particuliers, ses voies et moyens pour y pourvoir.

C'est en partant de cette idée primordiale que la loi de 1837 donna une grande extension aux pouvoirs des conseils locaux pour toutes les affaires, qui par leur essence même, n'étaient pas réservées à l'autorité supérieure. C'est ainsi que les conseils municipaux étaient autorisés à statuer définitivement sur les questions suivantes :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières.

Mais, par contre, ils ne pouvaient que délibérer sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure sur : le budget de la commune, les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux, la délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes et en général, sur toutes les questions de nature à engager les ressources futures de la commune ou à aliéner son patrimoine. Dans cette catégorie étaient rangées les dépenses obligatoires, c'est-à-dire celles dont l'administration avait toujours le droit d'augmenter le chiffre et même d'imposer l'inscription ; et les dépenses facultatives, qu'elle pouvait seulement réduire ou rejeter.

Les conseils municipaux qui au début n'avaient que le pouvoir de délibérer — pouvoir, pour ainsi dire négatif, dont le seul effet est d'empêcher le gouvernement d'accomplir certains actes, si l'autorité locale n'y consent pas — recevaient donc, dès 1837, certains pouvoirs de décision. C'était évidemment un premier pas fait dans la voie de l'affranchissement. Mais ces quelques libertés octroyées à la commune

étaient encore bien timides, et malgré tout, la tutelle de l'autorité centrale continuait à s'étendre sur presque tous les actes d'administration locale. Aussi la phalange toujours grossissante des partisans du *self-government*, loin de se contenter de ces premiers résultats, continua-t-elle à reprendre vigoureusement la campagne.

On pouvait pour cela invoquer l'opinion même du rapporteur de la loi municipale, M. Vivien, et surtout celle de M. de Tocqueville, qui, étudiant dans son ouvrage *De la démocratie en Amérique*, les effets de la décentralisation administrative aux États-Unis, disait : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté, ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible en l'habituant à s'en servir. »

Néanmoins, la question ne fut agitée à nouveau qu'en 1848. A cette époque, lors de la discussion de la Constitution M. Béchard soutint un amendement relatif à une réorganisation de notre administration publique ; il proposait, pour y arriver, de se baser sur les deux principes suivants :

1° Confier la gestion des intérêts purement locaux à des administrateurs directement élus par les citoyens ;

2° Attribuer aux agents du pouvoir exécutif l'administration des intérêts généraux, et leur laisser le soin d'empêcher que les administrations locales n'empiètent sur la politique et l'administration générales.

C'était là très certainement un excellent moyen d'élargir le cadre des attributions des assemblées locales, d'augmenter notamment dans une forte mesure leurs pouvoirs de décision, tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'État. Malheureusement cet amendement, vivement combattu par M. Dufaure, fut repoussé.

Les seules innovations importantes qui furent réalisées sont, d'une part la substitution du suffrage universel au suf-

frage restreint, et d'autre part, la mesure d'après laquelle on rendait électifs une partie des maires par les conseils municipaux eux-mêmes. La première de ces réformes devait rester une des bases fondamentales de notre droit public ; quant à la seconde, elle devait disparaître sous le second Empire pour ne reparaître qu'en 1871.

En 1852 fut promulgué le fameux décret-loi sur la « Décentralisation administrative ». Il y était dit : « Considérant « que depuis la charte de l'Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre « centralisation administrative, en substituant à l'action « prompte des autorités locales, les lentes formalités de « l'administration centrale ; considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ; « qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire « de décentraliser l'action purement administrative..... »

Mais en réalité ce décret, comme d'ailleurs celui du 13 avril 1861 qui vint le compléter, constituait, ainsi qu'on l'a dit, bien plus une mesure de déconcentration que de véritable décentralisation administrative. Quel était en effet son but essentiel si ce n'est uniquement de transporter une foule d'attributions du pouvoir central, aux préfets, d'investir ceux-ci, le plus possible, de l'administration des localités. C'était là une œuvre de délégation qui, sans doute, pouvait avoir son utilité. Cette substitution du préfet au pouvoir central activait bien la marche des affaires ; elle assurait plus de rapidité à la gestion des intérêts départementaux et communaux. Mais elle n'affranchissait dans aucun cas les conseils électifs de l'autorisation nécessaire pour l'exécution de leurs délibérations. Et puis, elle faisait des préfets de véritables petits ministres ; on conçoit facilement quelle devait être leur toute puissance après les lois du 7 juillet 1852 et du 5 mai 1855 ; la première leur conférait la nomination des maires et adjoints dans les communes

de moins de 3,000 habitants, avec faculté de les choisir en dehors du Conseil municipal. La seconde, outre qu'elle venait confirmer ces dispositions peu libérales, étendait, d'autre part, les pouvoirs des préfets d'une manière considérable en décidant que dans les communes, chefs-lieux de département, dont la population excéderait 40,000 habitants, ces magistrats seraient investis des fonctions et attributions conférées au préfet de police de Paris, par l'arrêté du 12 messidor an VIII.

Cependant, le mouvement en faveur de l'extension des pouvoirs des corps électifs ne s'était pas ralenti. C'est ainsi qu'on vit en 1862, le comte de Chambord se prononcer en faveur de la décentralisation, dans une lettre qui eut un grand retentissement. L'empereur lui-même, séduit par les théories de le Play, publiait le 24 juin 1863 une intéressante lettre adressée à M. Rouher, ministre, présidant le Conseil d'État : « Notre système de centralisation, disait-il, malgré
« ses avantages, a eu le grave inconvénient d'amener un
« excès de réglementation. Nous avons déjà cherché à y
« remédier ; néanmoins il reste encore beaucoup à faire.
« Autrefois le contrôle incessant de l'administration sur une
« foule de choses avait peut-être sa raison d'être ; mais au-
« jourd'hui ce n'est plus qu'une entrave. Comment com-
« prendre en effet, que telle affaire communale par exemple,
« d'une importance secondaire et ne soulevant d'ailleurs
« aucune objection exige une instruction de deux années
« au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités
« différentes..... » Il chargeait donc le Conseil d'État du
soin de préparer une réforme qui « accordant au bien
« public toute la protection dont il avait besoin, assurerait
« à l'intérêt privé toute la liberté désirable ». Cette réforme
ne devait jamais être entreprise ; les événements qui sur-
girent alors empêchèrent sa réalisation. Néanmoins la ques-
tion de la décentralisation était plus que jamais à l'ordre
du jour ; elle provoqua même un véritable mouvement

d'opinion en 1865, connu sous le nom de Programme de Nancy, programme que l'on peut résumer dans les quatre propositions suivantes, dont la première surtout est intéressante pour nous :

1° Fortifier la commune qui n'a pour ainsi dire qu'une existence fictive, en rendant obligatoire pour le pouvoir exécutif, le choix du maire dans la liste du conseil municipal, et en enlevant à l'administration la tutelle des communes ;

2° Créer le canton qui n'existe pas administrativement ;

3° Supprimer l'arrondissement qui ne répond à rien ;

4° Émanciper le département.

Tous les esprits libéraux de l'époque impériale, le duc de Broglie, Casimir Périer, Duvergier de Hauranne, Prévost Paradol, Jules Simón, Eug. Pelletan, Jules Favre, Berryer, de Falloux, de Laboulaye, etc., adhèrent à ce programme de l'École de Nancy qui était à cette époque la propagatrice la plus brillante de la doctrine décentralisatrice.

La loi municipale du 25 juillet 1867 donna quelque satisfaction aux partisans de la décentralisation administrative. Elle élargit en effet, dans une assez forte proportion le cadre des actes sur lesquels la décision définitive appartenait aux conseils municipaux, et, à cet égard, accrut l'indépendance de ces assemblées locales vis-à-vis des préfets. Désormais, les conseils municipaux furent autorisés notamment : à disposer, sans contrôle, de l'excédent des recettes de leur budget sur les dépenses obligatoires, ils purent voter et régler par leurs délibérations les emprunts remboursables à court terme.

Une nouvelle tentative dans la voie de l'autonomie locale fut essayée en 1870. Par décision du 21 février, une commission spéciale fut en effet instituée, chargée d'étudier dans son ensemble la question de la décentralisation et d'élaborer un plan de réformes. Malheureusement ses travaux étaient inachevés, lorsque la guerre éclata.

L'œuvre de cette commission, bien qu'incomplète, devait cependant porter ses fruits et inspirer dans une large mesure les premiers législateurs de la troisième République.

Nous ne nous arrêterons pas ici à la loi du 10 août 1871, la question des libertés départementales n'entrant pas dans le cadre de notre étude ; mais nous devons insister quelque peu sur le projet Raudot (1) —, présenté hors de la discussion de la loi — tout au moins en ce qui concerne la partie consacrée à l'organisation communale.

Dans son exposé des motifs, l'auteur nous rappelle les dangers d'une centralisation excessive « qui avait fait de la France un corps dont la tête énorme était toujours menacée d'un transport au cerveau, tandis que les membres « étaient languissants et inertes ». Il nous met ensuite en garde contre certains prétendus principes qui en réalité sont faux.

Le premier serait celui en vertu duquel tout fonctionnaire, tout magistrat, chargé d'assurer l'exécution des lois d'intérêt général ou de veiller au maintien de la sûreté publique devrait nécessairement être nommé par le pouvoir exécutif. Or c'est là une idée erronée ; avec un tel système, les citoyens ne pourraient se mêler de ce qui leur importe le plus. « Mais alors il n'y a que des fonctionnaires « d'un côté et une nation inerte et sans vie de l'autre ! »

Un autre principe serait celui d'après lequel les fonctionnaires au lieu d'être placés dans leur pays devraient toujours l'être hors de chez eux. Mais pas plus que la précédente, cette idée ne se justifie ; c'est un procédé funeste « qui, sous prétexte d'éviter de petits inconvénients, peut « en créer d'énormes ».

Quant à la partie du projet de loi proprement dit, relative à l'administration municipale, M. Raudot a fort bien su y mettre en relief quelques principes fondamentaux qui

(1) V. *Officiel*, 29 avril 1871, *Annexe*, n° 183.

constituent en matière de décentralisation des progrès réels et efficaces. C'est ainsi qu'il commence par poser, en quelque sorte, comme un axiome, que les maires de toutes les communes, sans distinction, doivent être nommés par le Conseil municipal :

Art. 2. — Les maires et adjoints, dans toutes les communes seront nommés par les Conseils municipaux. Ils seront choisis parmi les membres du Conseil et ne cesseront pas d'en faire partie.

Voilà très certainement une mesure de décentralisation fort importante ; enlever au pouvoir central une de ses prérogatives pour en doter les corps locaux effectifs, constitue au premier chef un précieux élément de liberté pour nos communes. Et d'ailleurs, cette solution est logique, attendu que les membres d'un conseil municipal sont mieux placés que le pouvoir exécutif, pour désigner ceux d'entre eux qu'ils veulent investir des fonctions de maire ou d'adjoint.

Voyons maintenant les articles 4 et 5.

Art. 4. — Tous les ans, avant que le Conseil s'occupe du budget, le maire fera, dans une séance publique, un rapport sur la situation et l'administration des affaires de la commune.

Art. 5. — Tout habitant majeur de la commune ou contribuable sur la commune, pourra prendre connaissance sans déplacement, des budgets et comptes qui resteront déposés à la mairie, ainsi que des procès-verbaux des séances du Conseil municipal, et tout journal pourra les publier.

Ce sont évidemment de salutaires mesures que celles destinées à éclairer les habitants de la commune sur la situation budgétaire, et, d'une façon plus générale, sur la gestion des affaires municipales. Il est naturel que les intéressés se trouvent mis au courant de l'administration de leurs élus ; et, quant à ceux-ci, ils prennent aussi par là plus aisément conscience des devoirs qui leur incombent et des responsabilités qu'ils assument.

Quant à l'article 6, il est ainsi conçu : *Les membres des bureaux des collèges, des commissions administratives des hospices, des bureaux de bienfaisance ou autres établissements de charité, les médecins de ces établissements nommés actuellement par le préfet ou le ministre seront nommés par les Conseils municipaux qui ne pourront choisir que des personnes présentées ou agréées par ces commissions ou bureaux....*

Le receveur municipal dans les communes dont le revenu excède 30,000 francs; les agents-voyers, les architectes, etc., seront nommés ou choisis par le Conseil municipal sur la présentation du maire...

Les instituteurs des écoles communales et les professeurs des collèges communaux, nommés par le Conseil municipal, pourront être suspendus par le Conseil municipal ou même destitués....

Telles sont, dans le projet Raudot, les dispositions qu'il nous a paru intéressant de relever, comme ayant trait à la décentralisation administrative. Ce projet est certainement incomplet : l'auteur a laissé de côté, ou tout au moins n'a qu'imparfaitement abordé plusieurs questions d'intérêt local au premier chef, telles que les questions d'assistance. Mais, malgré ces lacunes, il met bien en relief toute une série de réformes urgentes dont la réalisation ne peut être que féconde pour l'expansion de nos libertés communales.

Le projet Raudot fut renvoyé à la commission de décentralisation, ainsi que trois autres propositions intéressant également l'organisation municipale :

La première (13 mars 1871) émanant de MM. Journault, Rolland et Jozon était une étude très complète sur les attributions des maires et des conseils municipaux. Les communes devaient jouir de l'autonomie la plus large et être déliées de la plupart des obligations qu'elles avaient envers l'État.

La deuxième, œuvre de M. Fresneau (28 mars 1872), avait

surtout pour but de modifier la composition du corps électoral communal, qui dorénavant serait formé pour une moitié par les élus des habitants, et pour l'autre par les plus imposés.

La troisième enfin, déposée le 25 juillet 1872, par M. d'Andelarre était conçue dans un esprit un peu différent : si, d'une part, en effet, ce projet conférait aux conseils municipaux le droit d'élire leur maire et adjoints ; d'autre part, il les soumettait à une étroite dépendance vis-à-vis de l'autorité supérieure, pour toutes les questions d'intérêt général.

La Commission de décentralisation, après avoir examiné ces divers projets, chargea l'un de ses membres M. de Chabrol de rédiger un rapport qui fut déposé le 21 juillet 1873. Mais avant même que l'Assemblée Nationale eût pu entreprendre la discussion de ce rapport, le ministre de l'Intérieur, M. de Broglie, déposait (le 28 novembre 1873) un nouveau projet ayant pour but notamment, de restituer au pouvoir central la nomination des maires et des adjoints. C'est ce projet qui est devenu la loi du 20 janvier 1874, — loi qui du reste, dans l'esprit de l'Assemblée, ne devait avoir qu'un caractère provisoire.

C'est ce qui explique les diverses propositions émises au début de l'année 1876, soit au Sénat, soit à la Chambre des Députés et tendant toutes à l'abrogation de la loi de 1874. D'autre part, presque à la même époque, M. de Marcère saisissait la Chambre des Députés d'un projet de loi ne comprenant pas moins de quatre-vingt-douze articles, élaboré par une commission extraparlamentaire et relatif à l'organisation municipale ; à ce projet devait faire suite, dans les intentions du gouvernement, une seconde étude sur les attributions des assemblées communales.

Mais avant de s'occuper ainsi de la confection d'un code municipal, il importait de faire cesser les effets de la loi de 1874. C'est ce qui fut fait : la loi promulguée le 12 août 1876 rendait aux Conseils municipaux la nomination des maires

et des adjoints, sauf dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

On s'occupa ensuite de régler les attributions du pouvoir municipal, et, le 15 mars 1877, M. Jules Ferry déposait son rapport sur la question. Moins de deux mois plus tard, la Chambre en commençait la discussion. On sait que le conflit qui s'éleva alors à l'occasion même du projet de loi municipale eut pour conséquence la dissolution de la Chambre.

De nouvelles propositions furent soumises à la nouvelle Chambre. Nous ne signalons ici que pour mémoire celles de MM. Echassériaux et Robert Mitchell, qui n'ont pas été prises en considération. Mais un projet plus important était celui de MM. Folliet et Pascal Duprat (26 novembre 1877) dont les dispositions relatives à l'organisation municipale, reproduisaient à peu près celles du projet de Marcère.

La Commission chargée de l'examiner ne fût nommée que le 29 avril 1880. Le rapporteur en était M. Jozon. Celui-ci conclut à peu près dans le même sens que MM. Folliet et Duprat, sauf cependant sur un point particulier. Le projet de loi primitif, avait en effet emprunté aux législations étrangères, spécialement à la législation belge, une grave innovation consistant à confier le pouvoir exécutif dans la commune à une sorte de Comité, analogue au collège des échevins, et composé du maire et des adjoints. Ce système d'administration collective, qui, comme nous le verrons, devait être préconisé plus tard, notamment dans l'ingénieuse proposition de M. Beauquier, ne parut pas devoir être accepté par la Commission. Le motif principal de ce refus se trouvait dans la difficulté qu'il y aurait eu à réaliser chez nous cette innovation, à cause du nombre trop grand des petites communes.

Le projet ne put venir en discussion, les pouvoirs de la Chambre ayant pris fin.

Mais, dès le début de la nouvelle législature, cette œuvre

d'élaboration d'une loi municipale entreprise déjà depuis plusieurs années, et dont nous venons de résumer les vicissitudes, devait se poursuivre pour aboutir enfin à la loi du 5 avril 1884.

Deux points spéciaux furent avant tout réglés et firent l'objet des lois du 28 mars et 5 avril 1882 : la première attribuait aux conseils municipaux la nomination des maires et adjoints dans toutes les communes, faisant ainsi disparaître les restrictions édictées en 1876 ; la deuxième abrogeait les lois ou règlements relatifs à l'adjonction des plus imposés.

Cela fait, une Commission composée de vingt-deux membres et dont le président et rapporteur était M. de Marcère (1), se mit à l'étude des diverses propositions de loi municipale émanée de MM. Ferdinand Dreyfus, Cunéo d'Ornano, André Faure etc. (2), propositions dont la prise en considération avait été votée dès la séance du 31 janvier 1882. La première délibération commencée le 8 février 1883 fut terminée le 1^{er} mars. Quant à la deuxième délibération pour laquelle la Commission avait déposé un nouveau rapport (3) contenant quelques modifications relatives spécialement aux opérations électorales, elle fut abordée par la Chambre le 2 juillet et se poursuivit jusqu'au 10 novembre. Le 19, le projet était transmis au Sénat. Une commission de neuf membres fut chargée de l'examiner et désigna M. Demôle comme rapporteur. Le 15 mars 1884, le texte voté par le Sénat revenait à la Chambre mais avec des modifications. La Chambre accepta la plupart de ces changements. Sur certains points cependant, l'accord ne put s'établir, tels que : l'institution des Commissions inter-

(1) Le rapport a été déposé le 19 décembre 1882. Voy. le texte dans *Officiel. Documents parlementaires*, janvier 1883 ; *Annexe*, n° 1547, p. 2657.

(2) Voy. *Officiel. Documents parlementaires* : 20 décembre 1881, *Annexe* 155, p. 1899. Janvier 1882, *Annexe* 108, p. 13. Février 1882, *Annexe* 339, p. 208.

(3) Voy. texte de ce rapport complémentaire dans *Officiel. Documents parlementaires*, mai 1883. *Annexe* 1849, p. 517.

communales, l'obligation pour les communes de suppléer à l'insuffisance des ressources des fabriques, la compétence en matière d'octroi, etc.

Enfin, le texte issu de la troisième délibération du Sénat, donnant satisfaction à la Chambre sur certaines questions, maintenant au contraire ses résolutions primitives sur d'autres, fut transmis à la Chambre des députés qui cette fois l'accepta sans modifications (31 mars 1884). Le 5 avril suivant, la loi municipale était promulguée.

Telle a été dans ses grandes lignes l'évolution historique de l'idée de décentralisation administrative jusqu'à la loi de 1884. Depuis 1884 la question de la décentralisation a donné lieu à de nombreux projets de réforme. La plupart de ces nouvelles propositions partent de cette idée, qu'il faut non seulement élargir les attributions de nos assemblées délibérantes, mais encore modifier nos circonscriptions administratives. Mais elles diffèrent entre elles sur la nature et l'étendue des attributions à leur conférer, ainsi que sur le point de savoir s'il conviendrait de faire la décentralisation par en haut ou par en bas ; autrement dit deux systèmes sont ici en présence, celui de la décentralisation communale et celui de la décentralisation régionale.

Nous ne nous occuperons pas des nombreux projets relatifs à la décentralisation régionale, cet examen n'entrant pas dans le cadre de notre étude ; nous examinerons seulement ceux qui ont pour but de modifier notre législation municipale elle-même ; ces projets généraux se ramènent à trois en réalité :

La proposition Chiché, Aimel et Jourde présentée le 12 avril 1892 ;

Le projet élaboré par M. de Marcère en 1895 ;

Enfin le projet Barthou déposé le 27 octobre 1896.

C'est dans notre troisième partie, spécialement consacrée aux réformes à apporter à la loi de 1884, que nous étudierons ces divers projets.

Nous avons à grands traits esquissé les différentes phases par lesquelles ont passé à travers les siècles nos franchises communales ; nous les avons vues sous plusieurs aspects : tantôt anéanties ou absorbées par le pouvoir central, tantôt au contraire fortes et puissantes. Après bien des vicissitudes, il semble aujourd'hui que la question des libertés municipales soit arrivée à de satisfaisants résultats. Sans doute le développement de l'autonomie locale a fait un grand pas, sans doute, le pouvoir central, cédant à une irrésistible impulsion a dû abandonner quelques-unes de ses plus chères prérogatives. Mais doit-on s'arrêter dans cette voie ? Ne peut-on pas souhaiter l'accomplissement de progrès plus sérieux ? N'est-il pas permis, en un mot, de concevoir un système plus libéral encore que celui qui a été consacré par notre législation actuelle ? Telles sont les questions dont nous nous sommes proposés de chercher la solution.

Voyons tout d'abord quels sont les points sur lesquels le législateur de 1884 a innové.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 5 AVRIL 1884

La loi municipale du 5 avril 1884 constitue la première codification vraiment complète, le groupement méthodique de toutes les matières intéressant la commune, qui jusque là étaient restées éparses.

Elle ne comprend pas moins de sept titres, subdivisés en chapitres et en sections, et qui s'occupent tour à tour :

Des communes (titre I) ;

Des conseils municipaux (titre II) ;

Des maires et des adjoints (titre III) ;

De l'administration des communes (titre IV) ;

Des biens et des droits indivis entre plusieurs communes (titre V) ;

Des dispositions relatives à l'Algérie et aux Colonies (titre VI) ;

De dispositions générales (VII).

Sur beaucoup de points, notre nouvelle loi n'a guère fait que reproduire les dispositions contenues dans les législations antérieures, celles surtout du 18 juillet 1837, du 5 mai 1855 et du 24 juillet 1867. Nous y trouvons cependant, d'une

part quelques textes inédits, et, d'autre part, même parmi les textes qui ont été conservés, des différences notables de rédaction qui donnent à la loi un caractère libéral que l'on ne rencontre pas dans les textes précédents.

C'est qu'en effet le législateur de 1884 semble s'être rendu compte des inconvénients qu'il y avait à laisser les assemblées communales électives sous une tutelle trop étroite du pouvoir central ; il a pensé qu'il devait leur confier la gestion des intérêts purement locaux, et qu'il était par suite de toute nécessité d'entrer plus avant dans la voie de l'émancipation et de l'indépendance.

Il est regrettable qu'il n'ait pas accompli jusqu'au bout cette œuvre salubre de décentralisation, et qu'il ait trop souvent hésité à étendre, dans des cas déterminés, les prérogatives de l'autorité communale. Il n'en reste pas moins qu'il a posé des règles très sages, qui sont venues modifier très heureusement l'économie de notre législation municipale.

De toutes ces mesures de décentralisation, il en est une, particulièrement importante qu'il est nécessaire de dégager tout d'abord, car elle constitue à nos yeux l'innovation la plus caractéristique. Nous voulons parler du principe posé par l'article 61 d'après lequel, toutes les délibérations du conseil municipal, sur les affaires de la commune, sont exécutoires par elles-mêmes, à l'exception de celles pour lesquelles la loi exige l'approbation de l'autorité supérieure. (Nous verrons du reste, que ces dernières sont encore assez nombreuses.) Autrement dit, ce qui était autrefois l'exception est devenu la règle. Nous nous rappelons en effet que les cas dans lesquels les conseils municipaux pouvaient prendre des décisions réglementaires étaient antérieurement strictement limités. La loi du 18 juillet 1837 n'en mentionnait que quatre. La loi du 24 juillet 1867, conçue dans un esprit plus libéral, avait sensiblement élargi ce cadre ; toujours est-il qu'en dehors de ces points spéciale-

ment désignés, toute délibération de l'assemblée communale devait être approuvée pour devenir exécutoire. Or, aujourd'hui les seules délibérations nécessitant l'intervention de l'autorité supérieure sont celles pour lesquelles une loi ou un règlement exigent expressément l'approbation soit du pouvoir législatif, soit du chef de l'État, soit du ministre, soit enfin du préfet.

Ce n'est pas cependant sans quelque difficulté que ce nouveau texte a été adopté, et, si nous nous reportons à la discussion de la loi, nous voyons qu'il a donné lieu à d'assez longs débats. Les adversaires de l'extension des attributions des conseils municipaux invoquaient surtout à l'appui de leur opposition, que ces assemblées pourraient ainsi trop facilement opprimer la minorité, en lui imposant leurs décisions, ou sacrifier à l'intérêt général les intérêts particuliers. N'était-il pas à craindre qu'en donnant ainsi libre cours à l'arbitraire, on ne lésât gravement les droits les plus respectables ? Et quelles garanties aurait-on désormais ?

Mais ces craintes n'étaient pas fondées ; c'est ce que démontre surabondamment l'exposé des motifs du projet de loi Jozon, dont nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici les passages essentiels (1) : « Jusqu'ici les conseils « municipaux n'ont eu à proprement parler qu'un pouvoir « consultatif puisque l'autorité préfectorale reste toujours « maîtresse d'arrêter les effets de leurs délibérations... Il « est vrai que dans la pratique, il est rare aujourd'hui que « le préfet s'oppose à l'exécution de ces dernières délibérations. Mais cette pratique favorable ne constitue qu'une « tolérance et non pas un droit pour les conseils municipaux. Elle entraîne dans tous les cas des retards et des « complications aussi gênantes qu'inutiles. La loi nouvelle « pose en principe que les conseils municipaux ont un pou-

(1) *Journal Officiel, Documents parlementaires*, janvier 1882. *Annexe* 108, p. 13.

« voir de décision propre et que leurs délibérations sont en
« conséquence et en règle générale exécutoires par elles-
« mêmes et dès qu'elles ont été prises. Toutefois le pouvoir
« de décision des conseils municipaux ne saurait être illimité
« et à côté de la règle, il y a des exceptions qui se ramènent
« à deux causes :

« 1° Nécessité de sauvegarder les droits de l'État ;

« 2° Empêcher un conseil municipal de compromettre
« gravement pour l'avenir les intérêts de la commune.

«... On parle aussi de la nécessité de l'intervention de l'au-
« torité supérieure en vue d'empêcher un conseil municipal
« d'opprimer la minorité ou de sacrifier trop légèrement à
« l'intérêt général ou même à un intérêt de parti, les inté-
« rêts privés. Mais si l'on admet cette ingérence de l'auto-
« rité supérieure en vue de protéger les intérêts particu-
« liers, c'en est fait de l'autonomie communale et on
« retombe forcément dans le système actuel. Car rien ne
« serait plus facile à l'autorité supérieure, si une délibé-
« ration prise par un conseil municipal lui déplaisait, que
« d'avancer qu'elle lèse un intérêt particulier et de l'annuler
« sous ce prétexte...

« Mais telle n'est pas la situation qui résulte, pour les
« intérêts particuliers, de la nouvelle loi. Chaque fois que
« l'intéressé peut faire valoir à l'appui de ses réclamations,
« non-seulement des raisons de convenance et d'agrément,
« mais encore des raisons de droit, il peut recourir, suivant
« le cas, soit à la juridiction ordinaire, soit à la juridiction
« administrative, notamment au Conseil d'État...

« Il nous a donc paru qu'il n'y avait pas de raisons suffi-
« santes pour continuer à laisser au préfet, le pouvoir, sous
« prétexte de sauvegarder les intérêts particuliers, d'annu-
« ler les délibérations d'un conseil municipal. »

Les délibérations réglementaires constituent donc le droit
commun des décisions des conseils municipaux. Et ces
délibérations, remarquons-le bien, ont une force particu-

lière, attendu qu'elles ne peuvent être annulées que pour des cas spécialement déterminés, et que cette annulation lorsqu'elle se produit doit être entourée de garanties. En effet, les seuls cas de nullité sont ici : la violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, ou encore le fait que la délibération a été prise hors d'une session légale ou qu'elle porte sur un objet étranger aux attributions du Conseil. De plus, il faut nécessairement que cette nullité soit déclarée en Conseil de préfecture.

Sous l'empire de la législation antérieure, il n'en était pas ainsi ; les délibérations, même réglementaires, pouvaient être annulées pour excès de pouvoir, pour inopportunité, ou pour toute autre cause, sur la réclamation des tiers (L. 18 juillet 1837, art. 18).

Voilà donc une première règle, essentielle pour la sauvegarde de l'indépendance des conseils municipaux. Mais la loi de 1884 contient encore deux autres principes que nous devons signaler. Le premier est celui d'après lequel le maire et les adjoints sont nommés à l'élection par le conseil municipal et pris dans le sein de ce dernier (Voy. art. 73). C'est la confirmation de la disposition inaugurée par la loi de 1882. Nous avons vu déjà dans notre aperçu historique comment on était arrivé à cette heureuse solution après bien des variantes. Aussi ne nous y arrêterons nous pas davantage.

Quant au second principe, il est relatif à la publicité des séances des conseils municipaux.

La règle libérale édictée par l'article 54, n'a été introduite dans notre législation qu'après de très vives discussions : les adversaires de la publicité invoquaient deux ordres d'arguments ; au point de vue purement matériel tout d'abord, ils reprochaient à la publicité d'être difficilement compatible avec l'exiguïté des locaux, surtout dans les petites communes ; et puis, et surtout, ils craignaient qu'il n'y eût là un grave élément de trouble, un facteur de

desordre au sein des assemblées communales ; ne risquait-on pas de voir trop souvent les délibérations de ces assemblées dégénérer en stériles discussions ? A quoi les partisans répondaient ceci : c'est que d'une part, l'objection d'ordre matériel était tout à fait secondaire ; en tout cas elle ne pouvait entrer en balance avec les raisons sérieuses militant en faveur de la publicité des séances, et, d'autre part, rien ne justifiait les inconvénients que l'on semblait redouter. L'exemple des conseils généraux était en effet suffisamment probant. Le pays avait accueilli cette publicité comme une garantie de plus de la bonne gestion des affaires départementales. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les conseils municipaux ?

La lutte entre les deux partis fut des plus ardentes. Le Sénat se montrait particulièrement hostile à cette innovation. La commission de la haute assemblée, s'inspirant d'un projet déposé au mois de mai 1877 et dont M. Jules Ferry était rapporteur, avait admis un système mixte, celui de la publicité facultative. Il dépendrait de chaque conseil municipal, à l'ouverture de chaque session, de décider par une délibération spéciale si les séances de la session seraient ou non publiques. Mais, à cette disposition, le Sénat substitua un nouveau texte, d'après lequel les séances des conseils municipaux ne devaient pas être publiques ; puis, revenant sur son vote, cette assemblée s'est enfin ralliée au principe de la publicité qui est devenue la règle.

C'est certainement là une des réformes les plus sages et les plus utiles qu'ait réalisée notre législation. Quel meilleur moyen pour les électeurs de s'initier à la vie politique, que de pouvoir assister aux délibérations des assemblées municipales et suivre attentivement les discussions qui portent sur leurs propres intérêts ; et quelle garantie plus effective de la bonne gestion des affaires publiques ! Comme le disait Wadington lors de la discussion de la loi du 10 août 1871 : « Sans publicité, il n'y a ni responsabilité efficace ni

« émulation féconde dans les assemblées ; si elle a l'inconvénient réel de pousser aux longs discours et à la recherche de la popularité, cet inconvénient, qui est commun à toutes les assemblées, est inséparable de tout régime de liberté et largement compensé par les bienfaits qui en découlent. »

On peut rapprocher de la règle édictée par l'article 54 les dispositions des articles 56 et 58 concernant l'une, l'affichage des délibérations des assemblées communales, l'autre, la communication des procès-verbaux. Avant la loi du 5 avril l'affichage constituait une exception. Il n'était en effet prescrit que pour les délibérations du conseil, relatives au choix des délégués sénatoriaux (Voy. loi organique du 2 août 1875, art. 5). Dorénavant, c'est un *compte rendu* de chaque séance, qui devra être porté à la connaissance du public.

Quant à l'article 58, il accroît dans une très large mesure le droit, déjà reconnu par les textes antérieurs à tout habitant, de demander communication et de prendre copie des délibérations du conseil municipal. Le législateur de 1884, en effet, ne parle plus seulement des délibérations, mais des procès-verbaux ; il entend donc sous cette dénomination beaucoup plus compréhensive, non seulement le texte même de la décision prise par l'assemblée, mais bien aussi les observations, les discussions, auxquelles elle a donné lieu. Enfin la loi a voulu que l'électeur puisse bien se rendre compte de la gestion et de l'administration de ses élus. C'est dans cet esprit qu'elle lui a permis de prendre communication des budgets, des comptes de la commune et de tous les arrêtés municipaux.

Mais, nous dira-t-on, ces deux principes, ces deux innovations de la loi du 5 avril 1884 — publicité des séances et affichage et communication des procès-verbaux, budgets, comptes de la commune, etc. — constituent-ils bien réellement des mesures de décentralisation ? A cela nous répondrons, oui, tout au moins indirectement.

Et, en effet, il n'est pas douteux que le conseil municipal, se sachant astreint à cette publicité, à cet affichage et à ces communications, ne s'observe davantage et cherche ainsi à éviter les critiques qui pourraient se produire de la part des électeurs. C'est par conséquent empêcher certains abus, ne constituant pas des infractions à la loi, que l'autorité supérieure ignorerait et pour lesquels elle serait presque toujours dans l'impossibilité d'exercer une répression.

Tels sont les principes essentiels consacrés par le législateur de 1884 et qu'il nous a paru bon de mettre en relief au début de cette étude. Il nous faut maintenant quitter la généralité et pénétrer un peu dans les détails de la loi pour y chercher les réformes qui ont été accomplies dans le but de développer l'autonomie communale.

Nous nous sommes proposés d'envisager la question successivement à trois points de vue qui nous ont semblé de nature à intéresser plus spécialement :

Au point de vue des finances ;

Au point de vue de la police ;

Au point de vue des contrats.

CHAPITRE PREMIER

FINANCES

Les finances communales ont toujours été de la part du pouvoir central l'objet d'un contrôle attentif et d'une surveillance étroite. Cette intervention se justifie parfaitement si l'on considère que l'État est ici chargé de la protection d'intérêts primordiaux et essentiels. Il est en effet au regard des générations actuelles comme le représentant des générations futures. Il doit donc veiller à ce que l'administration locale ne dilapide pas son patrimoine ; il a le droit d'empêcher qu'elle ne tarisse la source des revenus publics par l'exagération des dépenses ; enfin il est de bonne justice qu'il lui défende de grever l'avenir de charges excessives.

Mais si cette intervention est raisonnable en principe, encore faut-il qu'elle s'exerce dans des limites soigneusement déterminées pour ne pas devenir arbitraire, dans les circonstances seulement qui en font une nécessité, et non pas d'une façon abusive.

C'est ainsi que lorsque les décisions émanant des assemblées locales, se rapportent exclusivement à leurs intérêts particuliers et ne nuisent pas à l'association générale, il n'y aurait pas d'inconvénient à leur laisser la liberté et la responsabilité. En un mot, le rôle de l'État devrait être ici celui d'un pouvoir pondérateur, modérateur et non centralisateur. Qu'a fait la loi du 5 avril 1884 pour l'autonomie des autorités communales au point de vue financier ? A-t-elle eu

pour but d'accroître ici leurs attributions propres? On ne peut, à notre avis, répondre d'une manière absolue. Sur certains points en effet la législation actuelle marque plutôt un recul qu'un progrès sur les dispositions antérieures; sur d'autres au contraire elle fait peser moins lourdement le joug de la tutelle gouvernementale.

Et d'abord, disons-nous, il est toute une catégorie de décisions du conseil municipal intéressant la vie financière de la commune qui sont aujourd'hui soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, alors qu'elles étaient réglementaires sous l'empire de la loi du 24 juillet 1867. Ces exceptions apportées à la règle libérale édictée par l'article 61, sont contenues dans l'article 68. Elles ont un champ d'application assez vaste, car elles embrassent tous les tarifs et tous les droits qui peuvent et pourront dans l'avenir être perçus au profit des communes, y compris ceux que la loi de 1867 avait jugé bon de dispenser de l'autorisation supérieure.

L'article 68 soumet en effet à cette autorisation une série d'objets détaillés au § 7, dont il eût été sans doute préférable de laisser l'appréciation au conseil municipal seul. Nous ne voyons pas par exemple quels inconvénients bien sérieux résulteraient de ce que cette assemblée puisse délibérer définitivement sur l'établissement d'un tarif des droits de voirie ou de stationnement et de location sur les rues, places, etc., dépendant du domaine public communal. Ce sont là des ressources qui ont un caractère essentiellement local, et que tout groupe local doit, en conséquence, être libre de se créer sans se voir obligé de recourir à l'homologation gouvernementale.

Toutefois, nous devons reconnaître qu'il existe des raisons extrêmement sérieuses pour que les délibérations portant sur quelques-uns des objets énumérés à l'article 68 restent soumises à l'approbation préfectorale. Telles sont par exemple celles relatives :

Aux baux dont la durée dépasse 18 ans ; parce qu'il est utile que l'autorité supérieure exerce un contrôle efficace sur tout ce qui peut engager les finances ou la liberté des communes pour un temps relativement long, et pendant lequel des éventualités pouvant donner une plus-value à l'objet affermé sont susceptibles de se produire ;

Aux aliénations et échanges, parce qu'il n'est pas rare que sous un prétexte plus ou moins plausible, les conseils municipaux ne soient amenés à sacrifier des intérêts rivaux très respectables ;

Aux acquisitions et grosses réparations, par ce qu'il peut y avoir là des dépenses de nature à engager les finances de la commune outre mesure ;

Aux transactions, parce qu'elles peuvent contenir des stipulations trop onéreuses pour les communes ;

Au changement d'affectation d'une propriété communale déjà destinée à un service public, parce que le conseil municipal, si toute liberté lui était laissée à ce sujet, pourrait désorganiser certains services ;

A l'établissement des plans d'alignement, parce que la confection des plans d'alignement et de nivellement soulève toujours des questions d'intérêt privé et qu'aux termes de l'Ordonnance du 23 août 1835 ces plans doivent être soumis à une enquête ;

Enfin le budget communal, les contributions extraordinaires et certains emprunts, parce que toutes ces questions engagent trop directement les finances communales et l'intérêt des contribuables pour pouvoir être laissées à la seule appréciation du conseil municipal.

L'article 68 ajoute enfin, comme étant assujettis à la règle de l'autorisation, « les tarifs des droits divers à percevoir en vertu de l'article 133 ». Ce dernier texte, relatif aux recettes du budget ordinaire, présente une énumération très complète des matières sur lesquelles l'administration supérieure est encore appelée à statuer.

En somme, ce qui résulte de tout ceci, c'est que le législateur de 1884, par suite des modifications introduites lors de la dernière délibération du Sénat, a repoussé certaines dispositions libérales de 1867, pour resserrer à ce point de vue les liens de dépendance des communes, à l'égard du pouvoir central. C'est là une conséquence assez inattendue et qui certainement n'était pas dans la pensée des membres de la commission de la Chambre, chargée de préparer le projet de loi.

Ainsi envisagée sous ce premier aspect, notre législation municipale, loin de répondre aux idées de décentralisation maintient plutôt sous une sujétion très étroite les autorités locales. Mais ce n'est là qu'un côté de la question ; et si nous nous plaçons maintenant à d'autres points de vue, nous pouvons constater que cette législation marque de réels progrès, en étendant les attributions de nos assemblées communales.

Nous traiterons successivement :

Des octrois ;

Des dons et legs ;

Des impositions extraordinaires et emprunts ;

Enfin du règlement du budget.

SECTION I. — OCTROIS.

Les droits d'octroi sont des taxes indirectes que les communes perçoivent à leur profit sur les objets de consommation. Ces droits constituent pour elles la source la plus précieuse et souvent la plus importante de leurs revenus ; en outre, ils ont le grand avantage d'offrir un produit certain et à peu près constant.

Quels sont les droits des autorités locales en matière d'octroi ?

Antérieurement à la loi du 5 avril 1884, le règlement d'administration publique du 12 février 1870 avait énuméré

les objets pouvant être taxés et établi un tarif maximum. Dans ces limites, la loi de 1867 permettait aux conseils municipaux de percevoir des droits, et leurs délibérations devenaient exécutoires après approbation du Préfet. Mais la loi du 10 août 1871 avait transporté ces pouvoirs de décision aux Conseils généraux.

Ces dispositions ont été modifiées par les articles 137, 138 et 139 de la législation actuelle. Dorénavant les délibérations que les conseils municipaux peuvent prendre, en ce qui concerne les octrois, comprennent quatre catégories bien distinctes :

Les unes sont exécutoires par elles-mêmes; les autres sont soumises à l'approbation préfectorale ;

D'autres doivent être approuvées par décret ;

Il en est enfin pour lesquelles l'intervention du législateur est nécessaire.

Et d'abord, certains votes du conseil municipal sont réglementaires ; c'est ce que nous dit l'article 139 qui est ainsi conçu : « Sont exécutoires par elles-mêmes, les délibérations prises par les conseils municipaux, prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif. »

Il y a dans cet article une innovation assez sérieuse, qui a pour conséquence d'étendre les attributions propres de nos assemblées communales. Remarquons en effet que d'après la loi du 24 juillet 1867, article 9, ces assemblées ne pouvaient augmenter les taxes d'octroi que jusqu'à concurrence d'un dixième. Désormais, elles pourront les augmenter dans la mesure qu'elles jugeront utile, à la seule condition de se maintenir dans les limites déterminées par le tarif général, et dans la nomenclature des objets qui y sont spécifiés.

Notons toutefois qu'aujourd'hui, les pouvoirs ainsi donnés aux conseils municipaux subissent une certaine réduction, par suite de l'application de la loi du 29 décembre 1897 concernant les taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Aux termes de l'article 8 de cette loi, ils ne peuvent plus augmenter les taxes existantes sur les boissons hygiéniques, à moins qu'elles n'atteignent pas le maximum fixé par l'article 2, et, même dans ce cas, leurs délibérations ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat.

Arrivons maintenant aux délibérations soumises à l'approbation du Préfet. Cette seconde catégorie, se trouve régie par l'article 138 qui porte : « Sont exécutoires sur « l'approbation du Préfet, conformément à l'article 69 de la « présente loi, mais toutefois après avis du Conseil général « ou de la Commission départementale, dans l'intervalle des « sessions, les délibérations prises par des conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes « d'octroi. »

Le législateur s'est écarté en cette matière des dispositions de 1867 qui rangeaient ces délibérations parmi les délibérations réglementaires et n'exigeaient l'homologation préfectorale qu'au cas où il y aurait eu désaccord entre le maire et le conseil municipal (article 9). Il n'a pas voulu qu'une commune pût à la légère supprimer une ressource essentielle à l'équilibre de son budget et s'exposer ainsi à de sérieux embarras financiers. Cette préoccupation se conçoit ; mais par contre il nous semble que l'avis du Conseil général n'était peut-être pas ici d'une grande nécessité, car le préfet avec les éléments d'information dont il dispose peut statuer en toute connaissance de cause sur l'adoption ou le rejet des délibérations soumises à son examen ; cette façon de procéder aurait l'avantage d'être expéditive ; tandis que les sessions du Conseil général n'ayant lieu que deux fois l'an, et la Commission départementale ne se réu-

nissant que tous les mois, il peut y avoir là, en cas d'urgence, de fâcheux inconvénients.

La loi du 29 décembre 1897 est venue d'ailleurs déroger aux principes consacrés par notre article 138. Elle autorise en effet les communes à supprimer les droits d'octroi portant sur les boissons hygiéniques ; à défaut de suppression totale, elle les astreint à diminuer ces droits quand il y a lieu, de façon à les ramener dans les limites qu'elle détermine (voy. art. 2). En outre, elle décentralise l'approbation des délibérations prises par le Conseil municipal pour remplacer les ressources supprimées en la remettant au Préfet :

1° Pour l'élévation du droit sur l'alcool, jusqu'au double des droits d'entrée décimes compris ;

2° Pour l'établissement, à la charge des commerçants de boissons, en addition des droits de licence perçus par le Trésor, d'une licence municipale dont un règlement d'administration publique déterminera les conditions ;

3° Pour la perception d'une taxe maxima de 0 fr. 30 centimes sur les vins en bouteilles ;

4° Pour la création de taxes sur les chevaux, mules, mulets, voitures, billards, cercles, chiens ;

5° Enfin, pour l'établissement de centimes additionnels dont le chiffre ne pourra pas dépasser 20.

Quant aux délibérations soumises à l'approbation du gouvernement (Décret rendu en Conseil d'État après avis du Conseil général ou de la Commission départementale, dans l'intervalle des sessions) elles peuvent être classées sous les six chefs suivants :

1° Établissement des taxes d'octroi ;

2° Augmentation ou prorogation d'une ou plusieurs taxes, pour une période de plus de cinq ans ;

3° Modifications aux règlements ou aux périmètres existants ;

4° Assujettissement à la taxe, d'objets non encore imposés au tarif local ;

5° Établissement ou renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général ;

6° Enfin, établissement ou renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général.

Remarquons que sur ce point les pouvoirs du Conseil général ont été diminués, puisqu'il ne donne plus que des avis, alors que d'après la loi de 1871, il avait un véritable pouvoir de décision (loi du 10 août 1871, art. 48) ; du reste, l'intervention du Conseil d'État nous paraît sur certains points, contestable. La mission qui incombe actuellement à cette juridiction, pourrait, croyons-nous, être, non sans profit, déléguée au Préfet en Conseil de Préfecture, et après avis du Directeur des Contributions Indirectes. Il y a, en effet, grand intérêt à ce que les questions relatives aux octrois reçoivent une prompte solution, surtout lorsqu'il s'agit, par exemple, de la prorogation des tarifs qui expirent au cours de l'année, parce qu'il est de toute nécessité que les décrets appratifs puissent être rendus avant l'expiration des actes de perception. Or, en raison de la multiplicité des affaires soumises à l'examen du Conseil d'État cette assemblée ne peut statuer avec toute la célérité désirable sur les questions d'octroi. Si l'on ajoute à cela que les dossiers transmis à cette juridiction sont fréquemment renvoyés pour défaut de pièces préparatoires lui permettant de statuer en toute connaissance de cause, on voit à quels mécomptes et à quelles lenteurs l'on s'expose dans la solution d'affaires très urgentes. Il semble que le système de décentralisation que nous indiquons (suppression du décret au Conseil d'État) aurait pour résultat immédiat de réduire considérablement les délais ; et, l'on éviterait beaucoup de conséquences fâcheuses si les dossiers étaient soumis au préalable, seulement à l'examen du Directeur des Contributions Indirectes et du Conseil de Préfecture siégeant en quelque sorte en permanence avec mission de signaler les imperfections et les lacunes auxquelles il conviendrait de remédier,

avant que le Préfet ne soumette l'affaire au Conseil général ou à la Commission départementale et ne prenne ensuite les arrêtés nécessaires.

Les délibérations de la quatrième catégorie, pour lesquelles l'intervention du pouvoir législatif a été jugée nécessaire, sont celles qui ont pour but d'établir des surtaxes d'octroi « sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, « au delà des proportions déterminées par les lois spéciales « concernant les droits d'entrée du Trésor » (art. 137 *in fine*). C'est la reproduction du principe posé par la loi du 11 juin 1842.

Cette dernière disposition n'est évidemment plus applicable aujourd'hui aux boissons hygiéniques, qui sont dégrevées. En ce qui regarde l'alcool, nous avons vu que le pouvoir d'autorisation avait été en partie décentralisé. C'est maintenant le Préfet qui a qualité pour autoriser l'élévation de la taxe jusqu'au double du droit d'entrée, décimes compris ; seules, les taxes supérieures ne peuvent être autorisées que par une loi.

SECTION 2. — DONS ET LEGS (1).

Cette matière est régie par les articles 111, 112 et 113. La loi de 1884 a reconnu ici aux Conseils municipaux une

(1) La Chambre des Députés a adopté dans sa séance du 22 février 1900, (V. *Journal officiel* du 23 février 1900, p. 572), une proposition de loi de M. Bienvenu Martin sur « *la tutelle administrative en matière de dons et « legs* » qui modifie dans un sens très libéral les articles 68, 111 et 112 de la loi du 5 avril 1884 relativement aux libéralités faites à une commune ou section de commune et augmente dans une large mesure les pouvoirs propres des Conseils municipaux :

Le § 8 de l'article 68 est remplacé par la disposition suivante ; «.... 8°, « *l'acceptation de dons et legs faits à la commune, lorsqu'ils donnent lieu à « des réclamations des familles* » (n'est exécutoire qu'après approbation de l'autorité supérieure). Il en résulte que le Conseil municipal statue défini-

certaine part d'indépendance puisque la capacité des communes est aujourd'hui la règle et l'incapacité l'exception.

Les pouvoirs de tutelle de l'administration centrale avaient d'ailleurs été considérablement amoindris par des textes antérieurs. Une ordonnance du 2 avril 1817 apportait la première une exception au principe de l'article 910 (Cod. Civ.), d'après lequel toutes dispositions entre vifs ou testamentaires faites au profit d'une commune devaient être approuvées par Décret. Elle donnait au Préfet le droit d'autoriser l'acceptation des libéralités en argent ou objets mobiliers dont le produit n'excédait pas 300 francs. La loi

tivement dans tous les autres cas, même lorsque ces libéralités sont grevées de charges ou conditions.

Quant aux articles 111 et 112, ils sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 111. — *Le Conseil municipal statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune quand ils ne donnent pas lieu à réclamation, et sur le refus de ces libéralités dans tous les cas.*

« *Toutefois si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une Commission syndicale conformément à l'article 129. La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité et dans aucun cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.*

« Art. 112. — *Si la donation ou le legs a été fait à une section de commune et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité il sera procédé comme il est dit au § 2 de l'article 111.* »

Ainsi, si cette proposition de loi était adoptée par le Sénat, les délibérations des Conseils municipaux ayant pour objet l'acceptation de libéralités affectées de charges ou conditions, mais ne donnant pas lieu à des réclamations des familles ne seraient plus soumises à l'homologation préfectorale, en Conseil de Préfecture ; elles deviendraient exécutoires de plein droit. Les assemblées communales décideraient également en toute souveraineté sur le refus des dons et legs, et cela, dans tous les cas.

Quant aux libéralités donnant lieu à des réclamations, elles resteraient soumises à l'autorisation par Décret en Conseil d'État. Autrement dit, le § 2 de l'article 111 n'est pas modifié ; nous le regrettons, car, comme nous le dirons plus loin, il n'y aurait pas d'inconvénients à décider que désormais cette nécessité du Décret en Conseil d'État sera maintenue seulement pour les dons et legs importants, tandis que l'autorité préfectorale sera compétente en principe pour ceux dont le chiffre est peu élevé.

municipale du 18 juillet 1837 (art. 48) porta ce chiffre à 3,000 francs, n'exigeant une Ordonnance royale que lorsque cette limite serait dépassée, qu'elle comprendrait des immeubles ou qu'elle donnerait lieu à des réclamations. Aux termes du Décret du 25 mars 1852, l'intervention du gouvernement était maintenue seulement quand il y avait réclamation. Dans tous les autres cas, le préfet décidait, et cela quelle que fût la valeur ou la nature de la libéralité. Enfin la Loi de 1867 fit un pas de plus, en rangeant (art. 1. 9°) parmi les attributions réglementaires des Conseils municipaux « l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune, sans charge, condition ni affectation immobilière lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation ». — Mais elle ajoutait : « En cas de désaccord entre le Maire et le Conseil municipal la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du Préfet. »

La loi actuelle reproduit ce premier principe ; mais en disposant que dorénavant, le Conseil municipal restera compétent pour statuer sur l'acceptation de la libéralité, même s'il y a désaccord entre lui et le Maire.

Ce sont donc seulement les dons et legs affectés de charges ou conditions, ou donnant lieu à réclamations, qui ne rentrent pas dans la plénitude des attributions réglementaires de nos assemblées communales. Dans le premier cas, il est statué par un arrêté du Préfet en Conseil de Préfecture ; dans le second cas, par un décret rendu en Conseil d'État « quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs ». La loi ne distingue par conséquent pas entre une libéralité considérable et une libéralité de minime importance. A tort, selon nous, car la procédure compliquée du décret en Conseil d'État entraîne des longueurs souvent préjudiciables aux intéressés. Elle pourrait donc être réservée aux dons et legs importants. Au-dessous d'un chiffre minimum (3,000 ou 4,000 fr. par exemple) il n'y aurait aucun inconvénient à donner au Préfet le droit de

décision, sauf appel au ministre et recours pour excès de pouvoirs.

L'article 111, *in fine*, contient une innovation qui semble, au premier abord, anormale. L'hypothèse que la loi a eu en vue est celle-ci : une libéralité a été faite à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore érigée en section, jouissant de la personnalité civile. Dans ces conditions, la loi exige qu'il soit donné à ce hameau ou quartier une représentation spéciale (Commission Syndicale) pour délibérer sur l'acceptation de la libéralité et elle décide que dans tous les cas, même s'il n'y a ni charge, ni condition, ni réclamation, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un Décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Cette dérogation au droit commun trouve sa justification dans les considérations suivantes : « L'acceptation des « libéralités dans les cas prévus par le 3^e de l'article 111, n'a « pas seulement pour résultat quand elle est définitive, d'as- « surer des avantages plus ou moins considérables à une « portion de commune, et parfois de lui imposer des charges, « mais encore de la constituer en personne civile pouvant « ultérieurement, en remplissant les formalités légales ou « réglementaires, recevoir de nouvelles libéralités, acqué- « rir, transiger ou plaider. Il importait, par conséquent, de « faire intervenir préalablement une représentation spéciale « de la fraction de commune intéressée, et d'exiger une « sanction émanant de l'autorité administrative supérieure » (Circ. min. Int. 15 mai 1884).

L'article 112 est relatif au refus des dons et legs faits à une commune. La loi du 18 juillet 1837 enchaînait dans d'étroites limites la liberté d'action des Conseils municipaux et disposait que les délibérations portant refus de dons et legs, ne seraient exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance royale. Cette disposition restrictive s'expliquait par la crainte que, dans certains cas, un Conseil municipal ne

sacrifiât l'intérêt de la commune à celui des héritiers du donateur ou du testateur, ou qu'il ne se laissât quelquefois guider par l'esprit de parti.

Le législateur de 1884 a pensé, avec raison, qu'il fallait le moins possible porter atteinte à l'initiative des Conseils municipaux. C'est, du reste, ce que disait déjà M. Jules Simon dans l'exposé des motifs du projet déposé par lui en 1877 : « Il a paru qu'à un moment où l'usage se répandait « de faire aux communes des donations à charge de l'ac-
« complissement de certaines conditions de nature à enga-
« ger et pour le présent et pour l'avenir, d'une façon grave
« même au point de vue exclusif des intérêts pécuniaires, la
« liberté d'action du Conseil municipal, ce Conseil devait être
« laissé parfaitement libre de se prononcer pour ou contre
« l'acceptation. » Seulement, afin d'éviter toute décision téméraire ou irréfléchie, le Préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le Conseil municipal à revenir sur son refus, et ce refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil déclare y persister.

Si la libéralité est faite à une section de commune et que le Conseil municipal soit d'avis de la refuser, il devra être créé dans cette section une Commission Syndicale, et il sera alors statué par un Décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. On met ainsi la section à l'abri des « sentiments de jalousie ou de convoitise
« qui pourraient amener le Conseil municipal à exprimer un
« refus, afin de la priver d'avantages dont toute la commune
« ne profiterait pas directement » (Circ. min. Int. 15 mai 1884).

L'article 113 règle les pouvoirs du Maire en ce qui concerne l'acceptation provisoire des dons et legs, instituée pour éviter à une commune la perte d'intérêts que pourraient lui faire subir les retards apportés à l'autorisation de l'acceptation. La loi de 1837 avait déjà reconnu ce droit au Maire ; son article 48, 3°, était en effet ainsi conçu : « Le
« Maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les

« dons et legs, en vertu de la délibération du Conseil municipal : l'ordonnance du Roi ou l'arrêté du Préfet qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. »

La nouvelle loi confirme en partie ces dispositions, mais elle les modifie en ce sens qu'elle permet au Maire d'exercer librement cette attribution propre, sans avoir besoin d'y être autorisé par une délibération de son Conseil municipal.

Cette prérogative du Maire doit s'appliquer non seulement aux libéralités faites à la commune elle-même, mais aussi à celles faites à une section, à un quartier ou à un hameau de cette commune. De bons esprits ont même prétendu qu'une donation ou un legs faits à un hameau ou à un quartier, suivis de l'acceptation provisoire du Maire, auraient pour effet de constituer en section ce hameau ou ce quartier ; nous ne saurions aller aussi loin. Car, s'il en était ainsi, il appartiendrait à des tiers et au Maire, au moyen d'une libéralité et d'une acceptation provisoire de constituer à l'état de section un hameau ou un quartier, et cela nonobstant l'autorisation d'accepter la libéralité qui, aux termes de l'article 113 de la loi, ne peut être accordée que par décret. D'ailleurs, qu'advviendrait-il dans ce cas si, pour un motif quelconque le Gouvernement refusait d'autoriser l'acceptation ? Le hameau ou le quartier seraient-ils quand même érigés en section ?

Enfin nous estimons bien, que cette application ait été controversée, qu'une libéralité faite à un Syndicat de communes pourrait aussi être l'objet d'une acceptation provisoire émanée du Président du Comité de ce Syndicat. En effet, les Syndicats de commune créés par la loi du 22 mars 1890 ont été, en ce qui concerne la tutelle administrative, soumis aux mêmes règles que les communes (art. 170-2°). Or l'acceptation à titre provisoire n'est autre chose qu'une de ces règles de tutelle.

SECTION 3. — IMPOSITIONS EXTRAORDINAIRES ET EMPRUNTS.

On comprend sous cette rubrique les ressources que peuvent se procurer les communes pour suppléer à l'insuffisance de leurs recettes ordinaires. Elles sont destinées à faire face exclusivement à des dépenses d'un caractère exceptionnel, c'est-à-dire qui ne se produisent que d'une façon accidentelle et temporaire.

Le régime appliqué à l'autorisation de ces impositions a été décentralisé dans une large mesure. L'intervention du gouvernement et du pouvoir législatif qui était autrefois en cette matière la règle générale, est maintenant strictement limitée. Jusqu'en 1837, toutes les impositions extraordinaires établies au profit des communes devaient être soumises indistinctement à l'approbation gouvernementale. C'est la loi du 18 juillet 1837 qui a porté un premier coup à cette centralisation, en confiant au préfet l'autorisation des impositions extraordinaires affectées à des dépenses obligatoires pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenus. La loi de 1867 est allée plus loin ; elle a rangé parmi les attributions réglementaires des Conseils municipaux le vote, dans la limite du maximum établi par le Conseil général, de 5 centimes extraordinaires pendant 5 ans pour le produit en être employé à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Ces conseils pouvaient également voter 3 centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

Le législateur de 1884 a, dans son article 141, consacré ces dispositions ; il a de plus stipulé, comme le décidait déjà l'article 10 de la loi du 20 août 1881, que les Conseils municipaux auraient aussi le droit de voter 3 centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus.

Mais une innovation plus importante se trouve dans ce

même article 141, *in fine*. La loi donne en effet une très grande extension aux pouvoirs propres des municipalités, en décidant qu'elles pourront régler par leurs délibérations les emprunts remboursables sur ressources ordinaires, pourvu que l'amortissement ne dépasse pas 30 ans. La loi de 1867 limitait cette durée à 12 ans et portait qu'en cas de désaccord entre le Maire et son Conseil, les délibérations ne seraient exécutoires qu'après approbation du Préfet. C'est donc une prérogative considérable que la nouvelle législation reconnaît aux Conseils municipaux. Reste à savoir toutefois, si dans la pratique cette disposition libérale trouvera souvent son application. Il est bien permis d'en douter, car ce sont seulement les communes « riches » où les revenus ordinaires dépassent les dépenses de même « nature », et vraiment un peu maîtresses de leur budget qui pourront user de cette faculté. Comme le dit M. Morgand : « Dans les communes qui s'imposent pour insuffisance de revenus, et ce sont de beaucoup les plus nombreuses, il n'existe pas de revenus qui puissent servir de gage à un emprunt ; car il est de principe que les ressources ordinaires doivent être appliquées tout d'abord aux dépenses de même nature, et que l'excédent disponible, s'il y en a, peut seul être appliqué au remboursement d'un emprunt (1) (v. art. 135).

L'article 142 vise les cas où le Conseil municipal peut voter des impositions et des emprunts extraordinaires, sauf approbation préfectorale. Il donne, sur ce point, au Préfet des attributions très étendues puisque d'une part, il lui permet d'approuver dans la limite du maximum fixé par le Conseil général les impositions extraordinaires ne dépassant pas trente ans, et que, d'autre part, en ce qui concerne les emprunts, il lui donne le droit « de les approuver quand le remboursement peut en être assuré dans ce

(1) Morgand. T. II, p. 425.

« même délai de trente ans, au moyen d'une imposition
« extraordinaire n'excédant pas le maximum établi par le
« Conseil général. Le Préfet est également compétent, rela-
« tivement aux emprunts remboursables sur ressources
« ordinaires, lorsque la durée d'amortissement est de
« plus de trente ans. Mais ce sont là des attributions qu'il
« ne doit exercer qu'avec la plus grande circonspection,
« pour ne pas risquer de laisser une commune compro-
« mettre gravement sa situation financière. Du reste, en
« bonne règle les emprunts municipaux ne doivent pas
« dépasser trente ans. On ne doit recourir aux emprunts
« d'une durée supérieure que dans des circonstances tout à
« fait exceptionnelles » (Circ. min. du 30 août 1885 et du
27 mai 1887).

Les impositions et les emprunts dont l'autorisation est réservée au gouvernement ou au législateur font l'objet de l'article 143 : il est statué par Décret lorsqu'il s'agit d'une contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil général ou d'un emprunt remboursable sur cette contribution. Le décret doit être rendu en Conseil d'État si l'imposition extraordinaire ou l'emprunt excède le délai de trente ans. (L'article 7 de la loi du 24 juillet 1867 n'ordonnait de consulter le Conseil d'État que pour les localités ayant un revenu d'au moins 100,000 francs, mais elle exigeait un décret quand l'emprunt était remboursable dans un délai excédant 12 ans.) Enfin : une loi est nécessaire toutes les fois que la somme à emprunter dépasse 1,000,000 ou que, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse 1,000,000. C'est la reproduction pure et simple des dispositions de 1867.

Ajoutons que les engagements à long terme pris par les communes sont assimilés aux emprunts et doivent par suite être soumis aux mêmes règles (Circ. min. int. 11 mai 1864 et 15 mai 1884). Une jurisprudence aujourd'hui bien établie veut en outre que tout changement d'affectation soit ap-

prouvé suivant les mêmes formes que l'emprunt primitif. Il en est de même des prorogations d'emprunt qui sont regardées comme un nouvel emprunt.

SECTION 4. — RÉGLEMENT DU BUDGET.

Régler le budget est une opération qui consiste à vérifier et à déterminer définitivement les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses.

Cette matière a passé par des phases multiples et subi elle aussi la loi commune de décentralisation progressive dont nous avons signalé déjà quelques applications.

D'après l'arrêté du 4 Thermidor an X, les budgets communaux étaient réglés et approuvés par le Préfet quand les revenus ordinaires ne dépassaient pas 20,000 francs. Au-delà de cette somme les Consuls statuaient, le Conseil d'État entendu. Cette limite de 20,000 francs, abaissée à 10,000 francs par un Décret du 3 janvier 1810, fut relevée à 30,000 francs par l'Ordonnance du 16 mars 1816 et portée enfin à 100,000 francs par celle du 21 août 1821. La loi de 1837 maintint cet état de choses ; mais le décret du 25 mars 1852 l'a supprimé, en donnant au Préfet le pouvoir de régler tous les budgets quelle qu'en fût l'importance s'ils ne donnaient lieu à des impositions extraordinaires. La loi de 1867 vint encore modifier la législation existante, en faisant une distinction entre les villes dont le revenu est inférieur à 3,000,000 et celles dont le revenu est égal ou supérieur à ce chiffre. Dans le premier cas, le budget était réglé par le Préfet, dans le second, par un décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur.

Mais à cette règle générale il était apporté une grave dérogation : Lorsque le budget communal pourvoyait à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'appliquait aucune recette extraordinaire aux dépenses obligatoires ou facul-

tatives, l'autorité supérieure ne pouvait en rien modifier les dépenses facultatives (et *a fortiori* les dépenses obligatoires).

La Loi du 5 avril 1884 a consacré cette heureuse innovation dans son art. 145 § 2. Voici en quels termes l'a justifiée le rapporteur, à la Chambre des Députés : « Il peut arriver que le budget soit dressé dans des conditions telles
« qu'il ne concerne véritablement que le présent et ne touche
« en aucune façon à l'intérêt général, par exemple s'il n'a
« recours à aucune recette extraordinaire, s'il pourvoit à
« toutes les dépenses obligatoires, et s'il ne contient aucune
« dépense qui exige une autorisation spéciale ou qui engage
« l'avenir au-delà de l'exercice. Dans ce cas, tous les services communaux d'intérêt public ou nécessaires à l'existence même de la commune sont assurés, et les dépenses prévues et votées seront acquittées dans le cours de l'année, à l'aide des revenus ordinaires. En supposant que
« quelque dépense peu justifiée ait été portée au budget, le
« conseil municipal pourra le supprimer en votant le budget
« de l'année suivante. Il rentre dans notre système général
« de soustraire les budgets communaux ainsi équilibrés à
« l'autorisation du Préfet, en ce sens que celui-ci ne pourra
« en modifier l'économie tout en le réglant. . . Il est permis
« d'espérer que cette innovation exercera une heureuse
« influence sur l'administration des communes. Si elles
« tiennent à affranchir leur budget du contrôle de l'administration centrale, elles chercheront à renfermer leurs
« dépenses dans le cercle de leurs ressources ordinaires. »
(Chambre des Députés. Rapport de Marcère.)

Mais on peut se demander quelle est la situation exacte dans laquelle doit se trouver une commune pour se prévaloir de la disposition édictée par l'article 145. Or, la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur et celle du Conseil d'État sont ici d'accord pour décider que les communes ne pourront invoquer ce bénéfice qu'autant qu'elles ne feront

pas usage de recettes rangées par l'article 134 dans le budget extraordinaire. Et même, elles n'auront pas la faculté de mentionner parmi les recettes de leur budget toutes les ressources énumérées par l'article 133. Certaines de ces ressources, en effet, sont extraordinaires. Telles sont : les impositions pour insuffisance de revenus, applicables soit aux dépenses obligatoires, soit aux dépenses facultatives ; les centimes autorisés par l'article 141 en vue des chemins vicinaux et ruraux, ainsi que ceux que les municipalités ont le droit de voter pour venir en aide aux familles des soldats de la réserve et de l'armée territoriale (voy. Loi du 21 décembre 1882) : « Quant à l'excédent de l'exercice « antérieur reporté au budget additionnel, bien qu'il ne « constitue pas une ressource propre de l'exercice en cours, « il n'est pas cependant considéré en ce qui concerne cet « exercice, comme une recette extraordinaire susceptible « d'empêcher la commune de se prévaloir de l'article 145. » (Conseil d'État 16 novembre 1888.)

En fait, d'ailleurs, bien peu de communes (celles seules qui sont exceptionnellement dotées) pourront réunir les conditions voulues pour invoquer notre article 145. La plupart, en effet, enserrées dans l'étroit réseau des exigences administratives, des obligations onéreuses qui leur sont imposées par les lois, du chef de l'assistance médicale gratuite, des chemins vicinaux, de l'instruction primaire, etc., en sont réduites à « enregistrer la carte forcée que l'autorité supérieure leur présente à payer (1) ».

(1) Les dépenses obligatoires mises à la charge des communes constituent, en effet, un obstacle considérable à leur liberté financière. L'article 136 relatif à ces dépenses n'en prévoit pas moins de 20 et nous savons que cette énumération n'est pas limitative. Or, à côté de dépenses d'intérêt exclusivement communal (pensions à la charge de la commune, frais de perception d'octroi, dettes exigibles, traitement du receveur municipal etc.), on y trouve des dépenses d'intérêt beaucoup plus général que communal, par exemple : contingent de la commune dans le service des aliénés et dans le service des enfants assistés, charges relatives à l'enseignement public.

Il y aurait là de très sérieuses et de très urgentes réformes à accomplir. Il est à souhaiter que de sages mesures décentralisatrices viennent rendre un peu de liberté à nos assemblées municipales en leur permettant d'organiser les services obligatoires d'une manière moins onéreuse et surtout mieux adaptée à leurs besoins. La Commission de décentralisation et des affaires Départementales et Communales de la Chambre semble bien disposée à entrer dans cette voie. On arrivera peut-être ainsi à réduire, non seulement les dépenses extraordinaires qui nécessitent des contributions extraordinaires et des emprunts, mais encore les dépenses ordinaires dont le montant toujours plus élevé absorbe la plus grande partie de leurs ressources et les oblige même souvent, pour équilibrer le budget, à recourir à des impositions pour insuffisance de revenus qui grèvent le contribuable déjà bien surchargé.

CHAPITRE II

POLICE

Nous avons cherché, dans notre Introduction, à indiquer un critérium permettant de faire le départ entre les attributions qu'il est bon de laisser aux autorités locales, et celles que l'État doit exercer en propre. Ce critérium, nous avons cru le voir dans la distinction des intérêts particuliers ou locaux et des intérêts généraux.

Or le service de la police nous apparaît bien essentiellement comme un service public d'intérêt général. Son but, en effet, consiste dans la défense et la protection de la Société tout entière. Maintenir l'ordre public, sauvegarder la propriété et la liberté individuelles, surveiller les mœurs, assurer la salubrité et la sécurité, tels sont les principaux objets de cet important service.

Cette mission incombe à l'État. Lui seul doit avoir ici un pouvoir propre, « car lui seul représente la Société, lui « seul, par ses organes, a le droit de commander, lui seul a « le pouvoir coercitif... C'est en son nom, quelle que soit la « formule employée, que le juge prononce, édicte des peines « et que les représentants de l'autorité les mettent à exécution (1) ».

Les attributions que pourront exercer les autorités locales en matière de police, auront donc le caractère d'une

(1) V. *Revue politique et parlementaire*, 1894, t. I. « La Police et l'autorité municipale. »

délégation, d'une concession de l'État, qui, tout en leur laissant le soin de pourvoir elles-mêmes à leur sécurité et à leur tranquillité, se réservera un droit de contrôle et de haute surveillance. Mais ce contrôle de l'administration supérieure peut être plus ou moins étroit; l'ingérence du pouvoir central peut apporter des restrictions plus ou moins graves aux fonctions du magistrat local. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de rappeler très brièvement par quelles phases ont passé, depuis un siècle, les rapports des municipalités et de l'autorité gouvernementale en matière de police.

Le décret du 14 décembre 1789 reconnaissait aux communes, en les plaçant « sous la surveillance et l'inspection « des assemblées administratives des districts et des départements » le soin « de faire jouir les habitants des « avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, « de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les « rues, lieux et édifices publics ». Les décrets des 16-24 août 1790, et des 19-22 juillet 1791, précisaient également les prérogatives des municipalités touchant à la police et déterminaient soigneusement la sphère dans laquelle devait être renfermée leur liberté d'action. Avec la législation centralisée de l'an VIII, cette indépendance relative du pouvoir communal disparaît complètement pour faire place à la plus rigoureuse subordination.

Revenues à une conception moins étroite, les lois de 1837, 1855, 1867, persistent néanmoins à ne voir dans les attributions de police des Maires que des pouvoirs délégués, et à reconnaître à l'autorité supérieure le droit d'intervenir dans la police municipale au même titre que dans la police générale.

La loi du 5 avril 1884 a réglé, dans ses articles 91 et suivants, les pouvoirs de police du Maire, déterminé et caractérisé l'étendue de leur domaine (v. art. 97 cb. avec art. 50 du décret du 14 décembre 1789). Ces pouvoirs, il les exerce tou-

jours comme auparavant sous la surveillance de l'administration supérieure, et les actes qu'il accomplit ici sont susceptibles d'être annulés par le Préfet, ou suspendus dans leur exécution. Mais ce n'est pas tout, et il y a dans la loi de 1884, deux dispositions — l'art. 98 et l'art. 99 — qui constituent une grave innovation. Désormais, en effet, une extension très considérable est donnée aux pouvoirs du Préfet, puisque, comme nous allons le voir, celui-ci peut se substituer au Maire dans le domaine de ses attributions de police et exercer ainsi un véritable droit d'initiative.

A. — Aux termes de l'article 98, § 4 : « Les permissions
« de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable
« sur les voies publiques qui sont placées dans les attribu-
« tions du Maire (voirie urbaine et chemins vicinaux ordi-
« naires ou ruraux) et ayant pour objet notamment l'établis-
« sement dans le sol de la voie publique, des canalisations
« destinées au passage ou à la conduite, soit de l'eau, soit
« du gaz, peuvent, en cas de refus du Maire, non justifié
« par l'intérêt général, être accordées par le Préfet. »

Il était bien admis par la loi du 18 juillet 1837 que le Préfet pourrait se substituer au Maire et accorder, en vertu de l'article 85, les alignements individuels ou les autorisations de bâtir, indûment refusés ; et cela, parce qu'une loi du 16 septembre 1807 avait obligé le Maire à délivrer aux propriétaires ces alignements et ces permissions de bâtir. Mais, en ce qui concerne les permissions de voirie faites à titre précaire, canalisations, conduites, etc., l'autorité préfectorale n'avait pas le droit de prendre le lieu et place du Maire, pour les accorder, car on ne pouvait plus ici s'appuyer sur un texte (Conseil d'État. Arrêt du 10 décembre 1880).

Or, le Préfet jouit aujourd'hui, en vertu de l'article 85, et si le refus du Maire n'est pas motivé par l'intérêt général, de la faculté de concéder ces permissions, indépendamment d'une Loi. Le législateur de 1884 a voulu ainsi mettre un

terme à l'arbitraire et aux abus des Maires qui refusaient quelquefois ces concessions sans que l'intérêt général fût en jeu, et par conséquent sans justes motifs.

B. — L'article 99 auquel nous arrivons, a une portée beaucoup plus large, beaucoup plus générale que l'art. 98. Il est ainsi conçu : « Les pouvoirs qui appartiennent au « maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au « droit du Préfet de prendre, pour toutes les communes du « département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les « cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

« Ce droit ne pourra être exercé par le Préfet, à l'égard « d'une seule commune, qu'après une mise en demeure au « Maire restée sans résultat. »

Pour comprendre exactement le sens de cette innovation, et pour bien préciser son étendue d'application, il est peut-être nécessaire de rappeler comment elle a été introduite dans la Loi. L'article 99 ne figurait pas dans le projet voté à la Chambre des Députés, en première délibération. C'est la Commission qui entre les deux lectures présenta la disposition suivante : « Si le Maire refuse ou néglige de prendre « les mesures exigées par une bonne police municipale ou « rurale, le Préfet, après une mise en demeure restée sans « résultat, y pourvoit selon les circonstances, soit par des « arrêtés individuels, soit par des règlements applicables à « toutes les communes du département ou à plusieurs de « ces communes. »

Voté sans discussion, cet article fut transmis au Sénat; mais ici la Commission manifesta nettement son hostilité contre une disposition contraire aux idées de liberté et d'autonomie communales, et qui, dans son esprit, ne devait aboutir à rien moins qu'à annihiler, par des interventions abusives, les droits du magistrat municipal.

Une nouvelle rédaction fut alors proposée, qui était la suivante : « Si le Maire refuse ou néglige de prendre des « mesures de police municipale ou rurale qui rentrent dans « ses attributions, en vertu de l'article 97, le Préfet pourra, « après une mise en demeure restée sans résultat, y pour- « voir d'urgence.

« Le préfet ne pourra, en aucun cas, prendre à défaut du « Maire un arrêté portant règlement permanent. »

Ce texte, on le voit, faisait une distinction entre les arrêtés de police municipale ordinaires, pouvant par leur caractère d'urgence justifier l'intervention préfectorale, et ceux ayant un caractère permanent.

Néanmoins le projet fut très vivement combattu au Sénat. On soutint qu'il y avait là un véritable recul sur la loi de 1837. Jusqu'ici, le Préfet avait bien pu entrer en scène, mais seulement lorsque de graves négligences dans la police risquaient de compromettre l'intérêt général et dépassaient l'intérêt de la commune elle-même. Or l'article 99 va lui donner bien plus de pouvoirs « puisqu'il lui « permet de prendre même des arrêtés de police locale, « c'est-à-dire qu'à côté de ce Maire local, on veut créer un « maire général, un maire supérieur, le maire unique, le « maire irresponsable de toutes les communes du départe- « ment, et ce maire aura le droit de prendre avec le maire « élu, avec le Maire responsable, tous arrêtés individuels « d'intérêt local qu'il plaira au représentant du pouvoir cen- « tral d'édicter ! Est-ce là même une innovation qui sera « bonne au point de vue des libertés communales ? Est-ce « là même une innovation qui produira des effets utiles en « se plaçant uniquement au point de vue des intérêts du « pouvoir central. » (Sénat, Séance du 12 février 1884. Discours de M. Labiche.)

L'article fut rejeté ; et c'est alors que la Commission modifia encore la rédaction et présenta un nouveau texte, qui devait rester définitif (celui de l'article 99). Les mêmes voix

qui s'étaient élevées pour prendre la défense des libertés communales firent entendre leurs plus ardentes protestations contre cette disposition qui allait permettre au Préfet de dépouiller le Maire de la police municipale. C'est grâce à l'intervention du Ministre de l'Intérieur, M. Waldeck-Rousseau, que cette rédaction fut enfin votée. Revenue à la Chambre, celle-ci l'adopta sans changement.

Voyons maintenant quelle est au juste l'innovation consacrée par la loi de 1884 et demandons-nous quelle est sa portée exacte. Avant la loi nouvelle le Préfet ne pouvait prendre que des arrêtés s'appliquant à toute l'étendue du département, et même, dans ces limites, il ne lui était pas permis de recourir à des mesures d'ordre purement municipal. (C'était évidemment là un système défectueux; la police générale et la police municipale ont entre elles de nombreux points de contact, et il est parfois très difficile, sinon impossible, de définir les limites de l'action du Préfet et de celle du Maire. V. Circ. min. Int. 3 novembre 1867.)

Dorénavant le Préfet peut prendre des arrêtés réglementaires relatifs au maintien de la salubrité, de la tranquillité et de la sûreté publiques pour un certain nombre de communes de son département; et même il peut édicter des mesures applicables seulement à une commune. Seulement, dans ce cas, l'article 99 exige une mise en demeure préalable adressée au Maire par le Préfet et restée sans résultat. On a voulu donner ainsi une garantie à l'autorité municipale et restreindre le moins possible ses attributions. Mais, étant donné que le caractère de l'intervention du Préfet dans la police municipale est absolument le même suivant que cette commune est seule ou non à subir un règlement, on peut se demander pourquoi le législateur a cru devoir faire une telle distinction. Il eût été sans doute préférable d'imposer cette obligation de la mise en demeure dans tous les cas comme le décidait un projet élaboré en 1851.

L'article 99 donne au Préfet le droit de prendre « toutes « mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté « et de la tranquillité publiques ». Comment faut-il interpréter ces expressions ? D'après la doctrine même du Ministère de l'Intérieur, rien ne serait changé aux dispositions antérieures. C'est ce que soutenait M. Waldeck-Rousseau, dans son discours au Sénat, du 6 mars 1884 : « L'article 99 re- « produit les prescriptions des lois de 1789 et 1790 et déclare « que le Préfet pourra bien prendre des arrêtés applicables « dans les communes, mais à quelle condition ? A condition « qu'il s'agisse non pas d'un intérêt communal, purement « local, mais d'un intérêt de sûreté, de salubrité publiques... « C'est donc dire qu'il n'y a rien de changé à la législation « et à la jurisprudence ». Cette première opinion est corroborée par la circulaire ministérielle du 15 mai 1884, d'après laquelle, le législateur en formulant la disposition de l'article 99 n'aurait pas entendu permettre au Préfet de se substituer au Maire pour les mesures de police municipale, n'intéressant que les habitants d'une commune. En d'autres termes, il ne faut pas confondre les prérogatives du Maire, préposé à la police municipale, et celles du Préfet chargé de la police générale.

Mais on a soutenu, contrairement à cette première interprétation, que la nature des droits du Préfet est tout autre, et qu'il peut aujourd'hui édicter des règlements ayant une portée purement locale, c'est-à-dire relatifs au maintien de la salubrité, de la tranquillité et de la sûreté dans la commune.

Nous croyons que tel est bien l'esprit de la loi. La police générale et la police municipale ayant toutes les deux le même objet et ne différant essentiellement que sous le rapport du nombre plus ou moins considérable de personnes auxquelles elles s'appliquent, lorsque le Préfet se substitue au Maire dans l'exercice de ses fonctions, il peut prendre les mêmes arrêtés que celui-ci aurait pris, c'est-à-dire, des arrêtés concernant exclusivement le maintien de l'ordre

dans la circonscription territoriale de la commune. D'ailleurs, un fait caractéristique vient à l'appui de cette opinion. C'est le rejet de l'amendement Goblet, lors de la discussion de l'article 99. Cet amendement avait en effet pour but de distinguer entre l'intérêt purement municipal et l'intérêt général et tendait à remplacer les mots de : « mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques », par ceux de « mesures relatives à la sûreté et à la salubrité générales ».

Il ressort de tout cela, qu'en matière de police municipale, il y a une orientation bien marquée vers la centralisation. En fait, c'est l'autorité gouvernementale qui peut diriger ce service quand elle le juge à propos. Le Maire n'exerce en réalité de pouvoirs de police que si le Préfet ne croit pas utile de substituer son action à la sienne. Mais s'il est bon que la police ne soit pas décentralisée et qu'elle échappe aux influences locales, encore faut-il que le pouvoir central reste dans les limites que lui a assignées le législateur. Or c'est ce qui n'a pas toujours lieu. La jurisprudence du Ministère de l'Intérieur tend actuellement à admettre l'ingérence du Préfet dans une très large mesure. Ainsi on l'a vu autoriser le Préfet à dépouiller un Maire de ses attributions de police sur la simple présomption de son incompétence. C'est assurément pousser l'arbitraire un peu loin et ne plus respecter la lettre de l'article 99 qui stipule que c'est seulement en cas de négligence ou de refus du Maire que le Préfet aura la faculté de se substituer à ce dernier. Dans de telles conditions on arrivera bien vite à rendre complètement illusoires les pouvoirs de police de l'autorité communale et l'on fera souvent naître des conflits très regrettables.

POLICE RURALE.

Ce n'est pas seulement dans l'intérieur de l'agglomération

que le Maire doit assurer le maintien de l'ordre, c'est aussi dans toute l'étendue du territoire de la commune. La tranquillité, la salubrité et la sûreté des campagnes, tel est l'objet de cette police rurale.

La loi de 1884 se borne à dire, dans son article 91, que le « Maire est chargé, sous la surveillance de l'administration « supérieure, de la police rurale et de l'exécution des actes « de l'autorité supérieure qui y sont relatifs » ; mais elle ne détermine pas le domaine de ses fonctions. La matière est réglée par l'ancienne Loi du 6 octobre 1791, modifiée en partie par plusieurs Lois récentes destinées à constituer les premiers titres du nouveau Code Rural (L. 4 avril 1889 — L. 9 Juillet 1889 — L. 18 Juillet 1889 — L. 21 Juin 1890 et Loi du 21 Juin 1898). Ces différents textes ont restreint le rôle du Maire dans d'assez étroites limites. Malgré ces restrictions, il n'en a pas moins conservé certains pouvoirs que l'on peut ranger sous les trois chefs suivants :

1° Mesures générales de police destinées à assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité dans les campagnes.

2° Publications des bans de vendange et autres récoltes.

3° Police du droit de vaine pâture.

I. — La loi du 21 Juin 1898 reproduit ici et précise les attributions reconnues à l'autorité municipale par la Loi de 1791. « Les Maires, est-il dit dans l'article 2, veillent à tout « ce qui intéresse et garantit la sécurité publique. Ils doivent « par des précautions convenables prévenir les accidents et « les fléaux calamiteux, pourvoir d'urgence à toutes les « mesures d'assistance et de secours, et s'il y a lieu provo- « quer l'intervention de l'administration supérieure. » Suit une énumération de ces diverses mesures de police. Ainsi, le Maire peut ordonner la réparation ou la démolition d'édifices longeant la voie publique, lorsqu'ils menacent ruine (art. 2); il peut prescrire de ramoner les cheminées, four, fourneaux (art. 8) ; de placer à une distance déterminée des habitations et de la voie publique les meules de grain ou

de paille (art. 11) ; d'entourer de clôtures suffisantes les puits ou excavations présentant un danger pour la sécurité publique (art. 13). Il est aussi chargé de la police sanitaire et d'assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires qui ont pour but de prévenir les maladies contagieuses ou épizootiques (art. 18).

La protection des animaux domestiques rentre également dans les attributions de police du Maire ; mais ici comme ailleurs, en vertu de l'article 99 de la loi de 1884, le Préfet peut, après une mise en demeure, agir au lieu et place du magistrat municipal qui aurait refusé ou négligé de prendre les mesures prescrites. D'ailleurs, en ces matières, le Préfet avait déjà reçu de la Loi du 4 avril 1889 des pouvoirs très étendus. C'est ainsi qu'il est reconnu compétent, pour déterminer chaque année, après avis du Conseil général, l'époque de l'ouverture et de la clôture de colombiers, non seulement pour tout le département, mais même pour chaque commune. Cette même loi lui donne le droit de fixer, toujours après avis du Conseil général, la distance à observer entre les ruches d'abeilles et les propriétés voisines de la voie publique.

II. — Avant la loi du 9 Juillet 1889, le droit pour le Maire de publier des bans de vendange était généralement admis en vertu de la loi du 6 octobre 1791 et de l'article 475 § 1 du Code Pénal, qui le mentionne expressément. La loi du 9 Juillet apporte des restrictions aux pouvoirs du Maire ; elle déclare (art. 13) que pour établir un tel ban ou même pour le maintenir, il faudra une délibération du Conseil municipal et l'approbation de cette délibération par le Conseil général. Un arrêté du Maire réglera ensuite, pour chaque année, le ban établi ou maintenu.

La question s'est posée de savoir si le Maire pouvait publier d'autres bans que ceux de vendange. M. Batbie, dans son *Traité de Droit administratif* (1), soutient la négative,

(1) Batbie : *Traité de Droit Administratif*, t. VIII, p. 44.

en se basant sur leur abolition, résultant implicitement de la loi de 1791. Mais, c'est l'opinion contraire qui prévaut en jurisprudence et avec raison selon nous. En effet, la légalité de ces bans ressort de la disposition de l'article 475, du Code Pénal qui punit les infractions commises aux bans de vendange « et autres bans ». Or, la Loi du 9 juillet 1889 ne s'est occupée que du ban de vendange ; il faut donc en conclure que les Maires peuvent en publier d'autres, de leur propre autorité, sans recourir aux formalités de l'article 13. Comme le disait du reste le rapporteur à la Chambre des Députés « Le législateur ne croit pas devoir s'occuper des « bans de moissons et de fauchaisons, mais il ne les proscriit « pas ».

III. — Le droit de vaine pâture est le droit, pour les propriétaires d'une commune, de faire paître leurs bestiaux sur les fonds du territoire de la commune, où il n'y a ni semences ni fruits. Les questions relatives à cette matière, sont régies par les Lois des 9 juillet 1889 et 20 juin 1890.

En principe, le droit de vaine pâture est aboli ; mais il appartient néanmoins au Conseil municipal d'en demander, dans un délai déterminé, le maintien à l'autorité préfectorale. Dans les communes où la vaine pâture a été conservée le Maire peut la réglementer, dans ses rapports avec les objets qui rentrent dans ses attributions. Par exemple, il aura le droit de défendre de laisser paître le bétail sur les chemins vicinaux de la commune, car il s'agit ici « d'un « chemin public où l'autorité municipale a l'obligation de « maintenir la sûreté et la sécurité du passage et de veiller « à sa conservation » (Cass. 1^{er} Décembre 1854) ; il pourra également prendre toutes mesures qu'il jugera utiles pour empêcher la divagation des bestiaux (Cass. 18 Mai 1844), déterminer, suivant les époques de l'année les heures auxquelles pourra être exercé le droit de vaine pâture, etc.

CHAPITRE III

CONTRATS

La commune, de même que l'État et le Département, constitue un être abstrait, de création juridique, une personne morale distincte des habitants qui la composent. A ce titre, elle a des biens qui lui sont propres; elle possède un patrimoine, et, comme tout propriétaire, elle peut dès lors se trouver dans la nécessité d'acquérir, aliéner, échanger, s'engager d'une manière quelconque, en un mot contracter.

Mais elle ne jouit pas ici d'une capacité aussi large et aussi complète que les individus, et le législateur a cru devoir apporter des restrictions plus ou moins étroites à l'exercice de ses droits. Nous allons voir, en effet, qu'il y a certains actes particulièrement graves pour lesquels le besoin d'une tutelle protectrice se fait incontestablement sentir; mais il en est d'autres au contraire, qui ne justifient pas toujours l'intervention de l'autorité supérieure.

La Loi municipale du 5 avril 1884 a introduit en cette matière plusieurs innovations importantes, et, tout en maintenant pour les premiers actes le principe de l'approbation préalable, elle a, quant aux seconds, fait œuvre de décentralisation en élargissant dans une notable mesure les attributions propres des pouvoirs locaux.

SECTION I. — ALIÉNATIONS ET ÉCHANGES.

Les communes peuvent recourir à l'aliénation de leurs biens pour répondre à divers besoins ; par exemple, pour se procurer des ressources, pour faire face à des dépenses extraordinaires, pour parer au déficit de leurs recettes, pour donner à leurs immeubles un emploi plus rémunérateur, etc.

Dans tous les cas cette vente des biens communaux est un acte trop important, trop grave, pour ne pas appeler l'attention du pouvoir central. Il est en effet de toute nécessité que les administrateurs ne disposent pas à la légère du patrimoine qui leur est confié et qu'ils ne déshéritent pas, trop facilement, les générations futures. Les aliénations ne doivent donc avoir lieu que lorsqu'il y a une urgence absolue ou un avantage évident, et, pour prémunir les communes contre de fâcheux entraînements, il était prudent de laisser à l'autorité supérieure le soin d'apprécier cette urgence ou cet avantage.

Ce principe de l'approbation préalable, qui est aujourd'hui regardé comme une règle essentielle, a toujours été appliqué dans notre législation ; mais les autorités dont l'intervention a été exigée, ont varié, et c'est tantôt à une loi, tantôt à un décret, tantôt à un simple arrêté préfectoral que l'administration communale a dû recourir. Ainsi, la loi du 2 Prairial an V disposait que nulle vente, nul échange ne pourraient avoir lieu sans avoir été préalablement autorisés par une loi ; cette disposition restrictive fut reproduite par la loi du 9 Ventôse an XII. Avec le gouvernement impérial on se relâcha de cette sévérité et les ventes furent désormais possibles en vertu d'un décret. Quant à la loi du 18 juillet 1837 (art. 46), elle distinguait, suivant que la valeur du bien à aliéner était de 3,000 francs ou qu'elle

dépassait ce chiffre. Dans le premier cas, l'autorisation préfectorale suffisait ; dans le second cas seulement une ordonnance royale était nécessaire. Mais le décret du 25 mars 1852 avait laissé au Préfet le droit d'approuver les délibérations de toute nature des Conseils municipaux relatives aux aliénations. La Loi du 5 avril 1884 a consacré ce dernier système ; elle supprime la distinction établie par l'article 46 et soumet toutes les délibérations des Conseils municipaux concernant les aliénations de biens communaux à l'approbation du Préfet (mais en Conseil de Préfecture. V. art. 68, § 2 et art. 69). Mais celui-ci ne peut qu'accorder ou refuser l'autorisation ; il ne pourrait pas modifier les conditions de l'aliénation votée par l'assemblée. Il s'agit ici, en effet, d'une matière où est débattu un intérêt exclusivement communal et l'on ne concevrait pas que le Préfet substituât son initiative à celle des pouvoirs locaux (Conseil d'État 18 Avril 1861). D'ailleurs, il est des circonstances où l'autorisation sollicitée ne pourra être donnée ; c'est ce qui aura lieu par exemple si la somme à provenir de la vente ne doit pas recevoir une destination utile et durable, et surtout si la commune peut faire face à ses dépenses par d'autres moyens (Avis Comité Int. 13 septembre 1831). Il a été également admis que le motif d'après lequel le produit actuel des biens communaux est inférieur à l'intérêt que rapporteraient les fonds placés en rentes sur l'État, ne saurait justifier une aliénation, si la commune n'a pas de besoins urgents ou si elle ne peut combler autrement le déficit de son budget (Avis Comité Int. 31 Mai 1833).

Le mode normalement employé pour les ventes de biens communaux est l'adjudication publique aux enchères. L'administration centrale l'a toujours regardé comme le meilleur pour garantir les intérêts communs, en faisant vendre les biens à leur juste valeur et en mettant à l'abri de tout soupçon la réputation des administrateurs.

Les ventes à l'amiable ne sont admises que dans certains

cas limitativement déterminés : lorsqu'il s'agit d'un objet de peu de valeur ou qu'il y a pour la commune un avantage tellement évident que la formalité des enchères devient inutile ; lorsque la vente est faite à un établissement public, enfin quand elle se rapporte à l'exécution des alignements de voirie urbaine ou vicinale.

Telles sont les règles principales concernant les aliénations ; remarquons qu'elles ne s'appliquent pas aux bois communaux soumis au régime forestier qui obéissent à des prescriptions spéciales.

Outre le contrat de vente, les communes peuvent recourir à l'échange ; et, ici encore les délibérations du Conseil municipal restent subordonnées à l'approbation de l'autorité préfectorale en conseil de préfecture (V. D. 25 mars 1852 et art. 68. L. 5 avril 1884). En fait, d'ailleurs, c'est là un procédé très rarement employé. L'administration centrale le voit avec défaveur ; elle considère qu'il est préférable pour la commune de vendre et de placer le produit de cette vente en rentes sur l'État. Elle tend à n'autoriser l'échange que dans les cas où il est démontré que cette opération aura une utilité incontestable ou un très sérieux avantage ; l'utilité peut consister dans la convenance de l'immeuble offert en échange ; l'avantage, dans une plus-value importante qui tournerait au profit de la commune. Si l'objet offert est d'une valeur inférieure, la différence doit être couverte par une soulte en argent. Il est d'ailleurs de règle de n'admettre ces sortes de transactions entre communes et particuliers que dans un intérêt de service municipal.

SECTION 2. — ACQUISITIONS. — BAUX.

A. — Les acquisitions de biens, meubles ou immeubles, n'offrent pas les mêmes dangers ni les mêmes inconvénients que les aliénations ; le législateur doit donc se montrer ici

moins sévère et laisser une plus grande liberté d'action aux assemblées municipales, tout en exerçant un certain contrôle sur l'emploi des deniers communaux et en veillant à ce que ce contrat conserve toujours un caractère d'utilité générale.

La loi du 5 avril a apporté sur cette matière d'importantes modifications aux législations antérieures et notablement élargi le cercle des attributions des pouvoirs locaux. Nous avons déjà vu que la loi de 1837 exigeait suivant les cas une ordonnance royale ou l'approbation du Préfet, en Conseil de Préfecture. La loi de 1867 rangea parmi les attributions réglementaires des Conseils municipaux les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune. Toutefois, s'il y avait désaccord entre le Maire et le Conseil, ces délibérations elles-mêmes ne devenaient exécutoires qu'après approbation du Préfet.

La loi de 1884 est allée plus loin. Elle permet aux communes d'acquérir des immeubles sans avoir recours à l'autorisation de l'administration supérieure pourvu que la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant n'excède pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires qu'elles peuvent se créer sans autorisation spéciale. L'article 68, ne porte plus qu'il doit y avoir accord entre l'Assemblée et le Maire pour que la délibération devienne exécutoire. L'intervention du Préfet est limitée seulement au cas où la proportion est dépassée.

Le calcul des ressources ordinaires doit se faire non pas sur le chiffre total des recettes ordinaires du budget de l'exercice en cours, qui n'est qu'une simple prévision, mais sur la moyenne de ces recettes établie d'après le compte administratif des trois dernières années.

Les acquisitions payables à long terme et passibles d'intérêts déclarés ou dissimulés, sont comme nous le savons

assimilées aux emprunts par les instructions ministérielles et une jurisprudence constante du Conseil d'État. Elles ne peuvent donc être autorisées que dans les formes prescrites par les articles 141, 142 et 143.

Quant aux achats d'objets mobiliers, ils ne sont pas soumis à l'approbation préfectorale et rentrent dans la catégorie des affaires que les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations, aux termes de l'article 61.

B. — Le contrat de bail est un de ceux qui interviennent le plus souvent dans la gestion des biens communaux : il peut en effet s'appliquer non seulement aux services publics ou fournitures, tels que marchés, octrois, éclairage, eau, etc. ; mais encore et surtout aux immeubles qui ne sont pas affectés à un service public ou à une jouissance en nature.

D'après les articles 16 et 17 de la loi de 1837, dont les dispositions furent reproduites par la loi de 1867, le Conseil municipal réglait par ses délibérations la condition des baux à ferme et à loyer n'excédant pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ; il réglait aussi, mais seulement lorsqu'il y avait accord avec le Maire, la condition des baux à loyer des bâtiments communaux, dont la durée était supérieure à neuf ans, pourvu qu'elle ne dépassât pas dix-huit ans. Quant aux baux concernant les biens loués par la commune ils restaient soumis à l'approbation du Préfet, quelle que fût leur durée (L. du 18 juillet 1837, art. 19, et D. 25 mars 1852, tableau A).

La loi du 5 avril 1884 a fort heureusement simplifié ce système trop complexe. Elle ne fait plus de distinction entre la ferme des biens urbains et celle des biens ruraux. Le Conseil municipal est aujourd'hui compétent pour régler par ses délibérations tous les baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans, et cela, que la commune prenne ou donne à bail. Ce pouvoir réglementaire cesse lorsque le bail à ferme ou à loyer est passé pour plus de dix-huit ans, et la délibé-

ration est donc soumise à l'homologation du Préfet qui statue en Conseil de préfecture (art. 69).

SECTION 3. — PARTAGES.

La question du partage des biens communaux se pose dans deux hypothèses différentes : il faut distinguer en effet suivant qu'il s'agit de partages entre habitants d'une même commune ou de partages de biens indivis entre plusieurs communes ou entre des communes ou des particuliers.

Les partages entre les habitants étaient autrefois très fréquents. L'Assemblée Législative, frappée des inconvénients que présentait pour la fortune publique le système de la jouissance commune avait cru bon d'ordonner, par une loi du 14 août 1792 que les biens communaux autres que les bois seraient partagés entre les citoyens. Cette mesure fut réglementée par la loi du 10 juin 1793. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir des résultats funestes qu'elle produisait : elle ouvrait en effet la voie aux excès et aux usurpations de toute sorte : beaucoup de gens arrivèrent ainsi à se créer d'immenses patrimoines aux dépens de la communauté, de sorte que certaines localités n'eurent bientôt plus la moindre parcelle de terre. Aussi la loi du 21 Prairial an IV vint-elle suspendre l'exécution de la loi du 10 juin 1793 et prohiber les partages à titre gratuit entre habitants. La législation et la jurisprudence ont, depuis, toujours consacré ces dispositions (V. Arrêts du C. d'État : 16 mars 1838-21 fév. 1839-26 avril 1844).

Les partages gratuits entre habitants sont donc aujourd'hui illégaux ; mais la commune peut attribuer aux habitants des lots de biens communaux moyennant un prix d'estimation fixé en capital ou en rente. Dans ce cas on reconnaît que c'est à l'autorité préfectorale qu'il appartient de statuer sur l'opportunité du partage.

Cette compétence donnée au Préfet ne nous semble cependant pas exempte de toute critique.

Le représentant du Gouvernement est en effet assez mal placé pour prendre parti en toute connaissance de cause sur des questions d'un caractère aussi exclusivement local.

Il vaudrait peut-être mieux laisser au Conseil municipal lui-même le soin de se prononcer sur l'opportunité du partage, sauf à soumettre ensuite sa délibération à l'approbation de l'autorité préfectorale après avis conforme du Conseil général et de la Commission départementale.

Voyons maintenant comment sont régis les partages de biens indivis entre plusieurs communes ou entre des communes et des particuliers.

La loi de 1884 est ici assez laconique ; elle dispose bien dans son article 90 que le Maire est chargé de passer les actes de partage lorsqu'ils ont été régulièrement autorisés, mais elle ne détermine pas quelle est l'autorité compétente pour décider le partage. La question se pose donc de savoir si le Conseil municipal pourra prendre sur cette matière une délibération réglementaire, ou si au contraire sa délibération devra être soumise à l'approbation préfectorale.

La loi du 18 juillet 1837 dans ses articles 19 et 20 et le décret du 25 mars 1852 exigeaient que la délibération du Conseil municipal fut approuvée en Conseil de préfecture, par le Préfet, qui du reste pouvait s'y refuser. Cette approbation est-elle toujours nécessaire ? D'après Morgand (t. II, p. 12) il faut répondre affirmativement. La raison qu'il en donne c'est que le partage doit être assimilé à une aliénation et que par conséquent il rentre dans la compétence de l'autorité préfectorale. Mais cette opinion nous paraît contestable ; non pas que nous pensions, avec certains auteurs, notamment M. Béquet, qu'il y ait là deux actes présentant des caractères absolument opposés, comme il semble en résulter à première vue de l'article 883, *Cod. Civ.*, qui pose

en principe que le partage est simplement déclaratif de propriété. Il faut bien se garder, en effet, d'exagérer la portée de ce texte : nous savons qu'il y a plutôt là une fiction dont le législateur s'est servi pour des motifs d'utilité pratique, et qu'en réalité le partage est, pour partie tout au moins, translatif ou attributif de propriété.

Mais nous invoquons, pour combattre l'opinion de M. Morgand une raison plus sérieuse : C'est que la loi de 1884, dans son article 68 concernant les délibérations exécutoires sauf approbation, ne mentionne pas expressément les partages; elle ne s'en occupe que dans deux dispositions : l'article 90 qui charge le Maire de préparer les actes de partage, et l'article 162 qui, délimitant les attributions des Commissions syndicales, réserve aux Conseils municipaux l'approbation des ventes, échanges, partages de biens indivis, et autorise seulement le Président de la commission à passer l'acte. Il suit de là, croyons-nous, que la délibération concernant les partages est régie par l'article 61, c'est-à-dire qu'elle est exécutoire par elle-même.

On s'est quelquefois demandé s'il n'était pas nécessaire qu'il y eût accord entre toutes les communes co-propriétaires pour procéder au partage. M. Ducrocq affirme que c'est là une condition essentielle et qu'une Commune ne pourrait invoquer l'article 815 du Code Civil pour sortir de l'indivision si les autres communes s'y refusaient. Sans approfondir cette question il nous semble qu'en l'absence d'un texte formel, on ne peut raisonnablement enlever à une Commune le droit reconnu à tout co-propriétaire de faire cesser l'indivision et nous pensons que les difficultés du partage ne sauraient justifier une dérogation aux principes du droit commun.

Toutefois, si une des Communes refuse de sortir de l'indivision, c'est l'autorité judiciaire qui peut seule ordonner le partage, sauf ensuite à l'autorité administrative à procéder, s'il y a lieu, à la nomination des experts, et aux auto-

rités compétentes à statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever.

SECTION 4. — MARCHÉS DE TRAVAUX ET DE FOURNITURES.

La loi de 1884 n'a pas apporté de modifications bien appréciables aux règles concernant les marchés de travaux et de fournitures à exécuter par entreprise dans l'intérêt des communes. Cette matière reste toujours régie, dans ses grandes lignes, par l'Ordonnance royale du 14 novembre 1837 « portant règlement sur les entreprises pour travaux et fournitures, au nom des Communes et des établissements de bienfaisance ». Ce texte prescrit qu'en principe « toute entreprise, après l'approbation de plans et devis, doit être donnée par adjudication avec publicité et concurrence (art. 1) ». Toutefois les Communes peuvent être autorisées à traiter de gré à gré dans certains cas exceptionnels, notamment lorsqu'il s'agit de travaux ou fournitures dont la valeur ne dépasse pas 3,000 francs, lorsque le caractère d'urgence absolue de ces travaux, amenée par des circonstances imprévues ne permet pas de laisser écouler les délais de l'adjudication, etc., (V. ord. 14 novembre 1837), ou lorsqu'il s'agit de travaux d'une nature spéciale.

Lorsque les marchés sont passés par voie d'adjudication, le procès verbal de cette adjudication doit être approuvé par le Préfet (Ord. 14 novembre 1837 et art. 89. L. 5 avril 1884).

Quant aux traités de gré à gré, ils sont approuvés par arrêté préfectoral dans les villes ayant moins de 3 millions de revenus, et par décret, dans celles dont le revenu est égal ou supérieur à ce chiffre.

Remarquons que l'ordonnance de 1837 n'a pas distingué à cet égard entre les marchés de travaux proprement dits et les marchés de fournitures. Elle les soumet donc aux mêmes règles, qu'ils se rattachent directement à l'exécution

de travaux ou à d'autres objets. Mais, dans la pratique, on se contente presque toujours de l'homologation préfectorale en ce qui concerne les marchés de fournitures qui n'ont pas pour but immédiat l'exécution de travaux communaux.

Tels sont les principes édictés par l'ordonnance de 1837 ; la loi de 1884 les consacre expressément dans son article 115. Le législateur a cependant innové sur deux points particuliers. D'une part, on ne s'occupe plus aujourd'hui de savoir, comme sous l'empire de la loi de 1867 (art. 16) s'il s'agit de traités de gré à gré relatif à des travaux déclarés ou non d'utilité publique. Dans tous les cas, un décret est exigé pour que la Commune puisse entreprendre ces travaux dès l'instant qu'elle a un budget de 3 millions. Mais d'autre part, il n'est plus nécessaire que ce décret soit rendu en Conseil d'Etat. « Le Législateur, dit la Circulaire ministérielle du 15 Mai 1884, a pensé que dans les villes ayant « 3 millions de revenus ordinaires ou au delà, les travaux « non déclarés d'utilité publique pouvaient avoir autant d'importance que ceux qui ont été l'objet d'une pareille déclaration, et que, par suite, il y avait lieu de les entourer de « la même garantie. D'un autre côté, les divers travaux de « ces villes, présentant souvent un caractère d'urgence, il « n'a pas cru devoir imposer au Gouvernement l'obligation « de prendre l'avis du Conseil d'État avant de statuer. »

L'ordonnance de 1837 et la loi de 1884 n'ont réglementé que les modes ordinaires d'exécution des travaux communaux. Ces textes n'ont pas prévu l'exécution par voie d'économie, qui consiste à traiter directement avec les ouvriers ou les fournisseurs. Ce procédé est néanmoins admis par les municipalités dans certains cas exceptionnels où il pourrait être difficile de procéder autrement, par exemple lorsqu'il s'agit de travaux à entreprendre sur les chemins vicinaux dont la dépense varie de 300 à 1,000 francs. C'est alors le Préfet qui est compétent pour autoriser l'exécution de cette mesure.

Quant aux travaux peu importants, dits de simple entretien, les communes peuvent les faire exécuter sur les crédits ouverts au budget sans avoir recours à l'autorisation préfectorale. La valeur de ces travaux ne doit pas dépasser le chiffre de 300 francs pour toute la durée de l'exercice, et ils doivent être préalablement approuvés par le Conseil municipal ; faute de cet assentiment, le Maire engagerait sa responsabilité personnelle. Il n'y a pas là cependant un principe absolu ; c'est ainsi, qu'il y est dérogé, pour le cas exceptionnel où ces travaux de réparation présenteraient un caractère d'urgence incontestable. Le Conseil ne pourrait alors refuser d'en approuver le paiement, sous prétexte qu'il n'a pas été appelé à statuer (Arr. C. d'État, 6 février 1885).

TROISIÈME PARTIE

PROJETS DE RÉFORMES

Nous venons de signaler les points les plus saillants sur lesquels la loi du 5 avril 1884 a apporté des innovations aux textes antérieurs. Comme nous l'avons vu elle a réalisé un certain nombre de réformes très importantes. Elle a comblé plusieurs lacunes révélées par l'expérience ; elle a, pour la première fois, reconnu quelque indépendance aux assemblées communales et élargi sensiblement le cadre de leurs attributions propres en limitant le contrôle de l'autorité supérieure.

Mais, si incontestables que soient les progrès accomplis dans la voie de la décentralisation municipale, il n'en reste pas moins que l'œuvre du législateur est encore fort imparfaite, et qu'elle ne saurait donner satisfaction aux partisans des libertés locales. L'idée dominante qui doit inspirer une conception décentralisatrice, c'est, nous l'avons dit, d'assurer à l'individu le plein exercice de son initiative, dans la mesure où elle ne nuit pas à l'intérêt général ; c'est d'ouvrir un champ de plus en plus vaste à son activité, afin de lui

permettre de participer efficacement aux affaires publiques et de compléter ainsi son éducation politique.

Pour arriver à ce résultat, il est nécessaire de rendre la commune plus maîtresse d'elle-même, de l'affranchir de toutes les tutelles qui ne sont pas indispensables et qui ne font que paralyser son développement ; de simplifier, d'accélérer les formalités administratives qui doivent assurer le bon fonctionnement de ses organes. Or, le but n'a pas été atteint. La complication de nos institutions concorde trop peu avec les besoins de la société moderne qui se sont profondément modifiés sous la poussée incessante des découvertes de la science ; et, d'autre part, la nature des attributions de nos groupes locaux ne correspond pas aux circonstances du jour. L'ingérence du pouvoir central subsiste en effet dans un trop grand nombre de cas. C'est surtout en matière de finances qu'apparaît bien ce vice de notre organisation communale. L'intervention de l'autorité supérieure n'aurait ici sa raison d'être que comme une garantie contre les exagérations possibles de dépenses. Les Conseils municipaux devraient avoir toute liberté de régler comme ils l'entendraient les recettes ou les dépenses d'intérêt purement local. L'État conserverait seulement la faculté de pourvoir d'office aux dépenses locales obligatoires pour lesquelles les Conseils électifs, ou se seraient abstenus, ou auraient voté des sommes insuffisantes. On lui retirerait ainsi tout une série d'attributions qui peuvent et doivent normalement être exercées par les agglomérations naturelles d'individus et on le déchargerait d'une foule de responsabilités dont le poids détruit l'effet.

Simplifier d'une part les services administratifs et parvenir à une plus prompte expédition des affaires ; ouvrir, d'autre part, à nos assemblées locales un plus large horizon, tels sont donc les principes essentiels dont il faut s'inspirer pour mener à bien l'œuvre de décentralisation communale.

Nous n'avons pas l'intention de passer ici en revue les

nombreuses propositions émanées depuis quelques années de l'initiative parlementaire et relatives à la décentralisation administrative.

Nous examinerons seulement les projets qui ont eu spécialement pour but d'apporter des modifications à notre loi municipale actuelle. Ces projets se ramènent à trois :

La proposition Chiché, Aimel et Jourde ;

Le projet élaboré par M. Édouard de Marcère ;

Enfin le projet de loi Barthou.

I. — PROPOSITION CHICHÉ, AIMEL ET JOURDE.

Cette proposition présentée le 12 Avril 1892 (1) a pour objet « de fonder la liberté communale en réformant la loi « municipale de 1884 ». On y lit dans l'exposé des motifs : « La loi de 1884 place les communes sous la dépendance « absolue du pouvoir central et de ses agents ; elle fait de « la commune, une mineure, une incapable qui ne peut ni « emprunter, ni plaider, ni contracter, ni accepter des dons « et legs sans autorisation. Elle n'est même pas maîtresse de « son budget qui doit être soumis à l'approbation préfectorale. Enfin, le Gouvernement, en prononçant la dissolution « des Conseils municipaux et en révoquant les maires peut « arracher aux citoyens élus, le mandat dont ils ont été « investis par le suffrage universel. De pareilles dispositions « sont en contradiction formelle avec le grand principe de « la souveraineté du peuple. Nous vous demandons de les « abroger en organisant la Commune libre dans l'État libre. « Nous voulons que la commune soumise au pouvoir central « pour tout ce qui concerne l'intérêt général soit indépendante dans le cercle de ses attributions locales ; que « majeure, émancipée, jouissant de la personnalité civile,

(1) V. *Officiel*. Doc. parl. 1892. Annexe, n° 2,075.

« elle puisse s'administrer librement, régler son budget, « emprunter, contracter valablement sans aucune autorisation préfectorale ou gouvernementale. Mais en affranchissant les Conseils municipaux de la tutelle de l'État, nous « soumettrons leurs décisions les plus importantes à la ratification des électeurs ; il ne faut pas qu'on puisse aggraver « les charges des communes sans le consentement des contribuables. Tout emprunt, toute élévation des droits « d'octroi, toute augmentation des dépenses du budget « devra être sanctionnée par le corps électoral.... »

Suit une proposition de loi assez complète, où sont indiquées, dans l'ordre même des articles de la loi du 5 avril, les réformes qu'il y aurait lieu d'apporter à notre organisation communale.

Les communes, jouissant désormais d'une entière capacité auraient la libre gestion de leurs droits et de leurs biens, et ne resteraient soumises à l'action de l'autorité supérieure qu'en ce qui concerne les intérêts de l'État.

Une des conséquences importantes de cette autonomie nouvelle serait la suppression de l'autorisation préalable pour ester en justice, soit en demandant soit en défendant.

Quant aux Conseils municipaux, n'ayant plus leur initiative paralysée par une tutelle trop étroite, ils délibéreraient dans la plénitude de leur pouvoir réglementaire sur toutes les affaires sans exception intéressant la collectivité. C'est ainsi par exemple, qu'ils pourraient souverainement se prononcer sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la commune ou à une partie de la commune.

Au point de vue financier, la proposition Chiché contient plusieurs innovations de nature à accroître dans une large mesure les attributions propres de nos assemblées locales. On sait que la loi du 5 avril 1884 (art. 133, § 6) exige que les tarifs des droits à percevoir dans les halles, foires et marchés, proposés par le Conseil municipal, soient approuvés par le Préfet. Or, dorénavant, la fixation de ces tarifs ren-

trerait dans les attributions réglementaires des Conseils municipaux comme sous l'empire de la loi de 1867. — En ce qui concerne la taxe de balayage, la nécessité de son autorisation par le Conseil d'État serait supprimée.

Les conseils municipaux auraient le droit d'établir les centimes destinés à faire face aux dépenses obligatoires ; mais quand il s'agirait de dépenses facultatives, l'établissement de nouveaux centimes ne pourrait avoir lieu qu'avec l'assentiment des électeurs consultés à cet effet par voie de *referendum*. Cette ratification populaire serait également nécessaire pour toutes les contributions extraordinaires votées par l'assemblée (art. 134), ainsi que pour les emprunts communaux.

Quant aux comptes du Maire, leur homologation par l'autorité préfectorale ne serait plus exigée ; le Conseil municipal les approuverait définitivement.

En matière de police, les articles 91, 98 et 99 subiraient d'importantes modifications. Le nouvel article 91 serait ainsi conçu : *Le Maire est chargé, sous le contrôle du Conseil municipal, de la police municipale et de la police rurale*. Le Maire n'exercerait donc plus ses attributions de police municipale et rurale en tant que représentant du pouvoir central, mais bien au contraire, comme représentant de la commune.

D'autre part, le Préfet ne jouirait plus comme aujourd'hui (art. 98 *in fine*), de la faculté d'accorder des permissions de voirie sur les voies publiques placées dans les attributions du Maire, et refusées par celui-ci. Enfin, le droit reconnu à l'autorité préfectorale de prendre des mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, au lieu et place du magistrat municipal, dans les conditions prévues par l'article 99, serait supprimé d'une manière absolue.

Telles sont dans leur ensemble les réformes proposées par MM. Chiché, Aimel et Jourde. Parmi toutes ces mesures,

destinées, dans la pensée de leurs auteurs, à donner plus d'indépendance à la commune, il en est certainement qui ne sont pas exemptes de critique. C'est ainsi, par exemple, que les dispositions tendant à affranchir la police municipale du contrôle de l'administration supérieure nous paraissent injustifiables. Nous avons vu en effet que la commune ne peut être ici investie de l'autonomie. Les attributions de police du Maire constituent, du reste, un pouvoir *sui generis*, et présentent bien rarement un intérêt purement communal. Comme le dit M. Morgand (t. II, p. 21), « la distinction entre
« la police générale et la police municipale est souvent insaisissable. Toutes deux ont le même but... Toutes deux
« s'exercent par les mêmes agents... Les agents chargés de
« la police municipale sont donc à la fois placés sous les
« ordres du Maire pour la police municipale, et sous les ordres
« du Préfet pour la police générale, et par conséquent il est
« impossible de soutenir que le service de police constitue
« un service exclusivement municipal. »

En ce qui concerne l'exercice des actions en justice la disposition qui accorde aux communes une pleine capacité est peut-être trop absolue. Sans doute, il est très désirable d'accélérer la solution des affaires litigieuses « qui se
« trouvent actuellement retardées par la nécessité d'une
« sorte d'instruction administrative préalable à l'instruction
« judiciaire ». Mais il y a lieu de craindre que les communes, obéissant trop facilement à l'esprit de chicane, n'engagent parfois sans prétexte légitime des procès évidemment mauvais et qu'elles s'exposent ainsi à des frais inutiles. Tout en supprimant en principe l'autorisation de plaider, il serait donc bon de maintenir dans certains cas exceptionnels l'intervention du pouvoir central. On pourrait alors par exemple comme le voudrait M. de Marcère laisser au Préfet le soin de décider s'il faut avoir recours à l'autorisation du Conseil de Préfecture.

Mais si la proposition Chiché donne prise à quelques cri-

tiques et si elle ne comble pas encore toutes les lacunes de notre législation actuelle, elle contient néanmoins d'importantes réformes qui constituent autant de progrès dans la voie de la décentralisation communale. Ses auteurs ont fort bien compris que c'était surtout le régime financier de la commune qui devait appeler l'attention, et qu'il importait de remédier ici à l'insuffisance de nos lois. Aussi, pour donner à nos assemblées locales plus d'initiative et plus d'indépendance, ont-ils augmenté leurs pouvoirs dans une grande proportion, notamment en ce qui concerne le vote des tarifs, des centimes communaux et des emprunts.

Mais, et c'est là une innovation bien caractéristique, ils ont eu soin de ne pas laisser les Conseils municipaux seuls juges des dépenses publiques, en soumettant sur ce point leurs délibérations à la sanction du *referendum* populaire.

Nous pensons que l'organisation du *referendum* communal constituerait chez nous une réforme des plus désirables. Une participation directe des citoyens dans la gestion de leurs intérêts communs, par le droit d'être appelés à émettre un avis, à donner une opinion sur les affaires de la collectivité municipale tout entière, donnerait, nous n'en doutons pas, un essor considérable à la vie locale des communes.

Et cependant, l'introduction de ce système n'est pas sans éveiller quelque méfiance dans notre pays ; cela vient de ce que la conception qu'on s'en fait, n'est pas toujours exacte. On est, en effet, quelquefois tenté d'assimiler le *referendum* au plébiscite et, partant, de voir dans l'une et l'autre de ces consultations populaires les mêmes périls, les mêmes dangers.

Mais cette assimilation est erronée, il n'y a que le procédé de commun aux deux systèmes. Du reste, comme on l'a dit, le danger du plébiscite est moins dans son procédé que dans sa nature, moins dans la forme où le corps électoral est consulté, que dans l'étendue et dans l'objet de la con-

sultation elle-même. Or ici rien de pareil : dans le *referendum* communal il ne s'agit pas comme dans le plébiscite, de donner à la masse de la nation par l'initiative ou le veto, le droit d'empiéter sur le pouvoir législatif ou sur le pouvoir exécutif; il ne s'agit pas de lui soumettre des questions compliquées et abstraites de mécanisme constitutionnel dont la formule reste toujours un peu vague et imprécise, ni de provoquer son enthousiasme sur un nom. Le *referendum* communal doit, par son essence même, se trouver limité à un double point de vue : au point de vue des électeurs consultés et au point de vue des affaires qui feront l'objet de cette consultation. Les habitants de la commune sont appelés à manifester leur opinion sur des intérêts concernant exclusivement la commune; et cette participation effective, bien loin de les mêler aux querelles des partis et aux agitations incessantes de la politique, les en éloigne, en fournissant à leur ardeur dans la liberté, le stimulant le plus précieux, l'aliment le mieux approprié.

Il n'y a donc pas lieu de craindre que cette consultation populaire, fondée sur les principes essentiels de la liberté la plus sage et la plus légitime, n'apporte du trouble dans les affaires municipales. Son application constituerait au contraire un moyen sûr et efficace, pour initier chaque citoyen aux affaires qui sont à sa portée et sur lesquelles il concentrerait toute son attention. Il pourrait ainsi, élargissant peu à peu le cercle de ses capacités, se rendre un compte exact de l'administration de ses mandataires, qui, soumis à ce contrôle, deviendraient à leur tour plus vigilants et plus actifs dans la gestion des intérêts dont on leur a confié la garde.

Il est donc très désirable que l'idée référendiste ne reste pas dans le domaine de la théorie et s'affirme par des faits (1).

(1) Déjà, dans ces dernières années, plusieurs municipalités ont eu recours au *referendum* et consulté les électeurs avant d'engager une dépense, de créer un marché, de construire une caserne. Il en a été ainsi à Cluny en

Reste à savoir quel devra être le caractère de ce *referendum* et comment l'exercice en sera réglementé. C'est là assurément une œuvre complexe et délicate. Néanmoins il y a ici des principes essentiels qu'il ne faut pas perdre de vue : Tout d'abord le *referendum* communal pour ne pas être la manifestation d'un parti politique et pour ne pas jeter la perturbation dans les affaires locales devra être, non pas obligatoire, mais simplement facultatif. Le Conseil municipal aura seul qualité pour en apprécier l'opportunité et sa délibération sur ce point devra être prise à la majorité des voix et soumise aux règles de nullité prescrites par la loi du 5 avril 1884.

D'autre part, ce *referendum* ne pourra être mis en jeu que pour les questions d'ordre économique ou administratif qui rentrent dans les attributions de l'assemblée municipale. Celle-ci ne saurait, en effet, investir les électeurs de pouvoirs plus étendus qu'elle n'en a elle-même et soumettre à leur appréciation des questions d'intérêt général sur lesquelles elle n'est pas compétente, ou relève de l'autorité des pouvoirs publics.

Mais, la mise en œuvre du *referendum* une fois décidée par le Conseil municipal, deux questions se posent : Quel sera tout d'abord le quantum d'électeurs exigé pour se prononcer par un oui ou un non sur la question ? Sera-ce la majorité absolue ? Suffira-t-il au contraire simplement de la majorité relative ? La première solution nous paraît seule assurer d'une manière efficace le fonctionnement de cette consultation populaire. Il est désirable que le corps élu puisse appuyer ses décisions sur la volonté de la plus grande partie du corps électoral et ne se contente pas de la manifestation d'une minorité plus ou moins infime dont l'opinion ne saurait avoir l'autorité imposante de celle de la masse.

1888, à Bergerac en 1889 ; à Riom, à Neuilly-sur-Seine ; à Beauvais en 1896 et plus récemment à Dijon en 1897. — V. à ce sujet *Revue Politique et Parlementaire* de Novembre 1897.

Quelle sera maintenant la sanction de cet appel aux électeurs ? Nous pensons que le *referendum* ne remplira réellement son but, qu'il n'offrira quelque utilité pratique qu'autant que le Conseil municipal s'y conformera d'une manière absolue. Admettre, en effet, que l'assemblée puisse passer outre à la volonté de la majeure partie des électeurs serait faire de ce système de votation populaire un rouage inutile, et une garantie à peu près illusoire. Par conséquent, à l'issue du *referendum*, le Conseil municipal devra prendre une nouvelle délibération visant le nombre des électeurs dans la commune, le nombre de ceux qui se sont prononcés en faveur de la mesure, le nombre de ceux qui se sont prononcés contre et émettre un vote formel adoptant ou rejetant la mesure soumise au *referendum*. Dans le premier cas sa délibération sera instruite conformément à la loi ; dans le second cas, il en sera simplement donné récépissé par le Préfet.

II. — PROJET E. DE MARCÈRE.

Dans un ouvrage publié en 1895 et ayant pour titre : « *La Décentralisation. — Projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884* — », M. Edouard de Marcère a examiné d'une façon très approfondie notre organisation municipale actuelle et a recherché les améliorations qui pourraient être apportées à la législation des communes dans le sens de la décentralisation, tout en respectant le principe de l'unité nationale. Son système n'est pas, en effet, celui des décentralisateurs fédéralistes qui tendent à décentraliser non seulement les attributions administratives, mais même l'autorité publique. Il ne prend pas comme ceux-ci au pied de la lettre la maxime de Benjamin Constant : « Le pouvoir local ne doit jamais entraver l'autorité nationale, mais il ne doit point en dépendre. »

Il veut avant tout fortifier la sûreté et l'autorité de l'État en le dégageant des attributions parasites qui entravent son action et la rendent onéreuse aux populations. Charger, en effet, l'État du soin des affaires locales, l'encombrer d'une foule d'affaires qui ne le touchent pas et qu'on ne peut bien juger que sur place, c'est l'affaiblir en l'embarrassant d'une inutile responsabilité. M. de Marcère est frappé du nombre considérable de cas que la loi du 5 avril 1884 a laissé subsister dans lesquels doivent intervenir les organes du pouvoir central et où cependant des intérêts communaux sont seuls en cause. L'article 68, par exemple, exige inutilement l'approbation de l'autorité supérieure pour toute une catégorie de délibérations du Conseil municipal. Ce sont celles concernant la vaine pâture; le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques; la création et la suppression des promenades squares ou jardins publics... les modifications des plans d'alignement adoptés; les tarifs des droits de voirie, etc.

On pourrait donc sans inconvénient, pense-t-il, supprimer ici l'homologation préfectorale et décider que les délibérations des Conseils municipaux seraient exécutoires par elles-mêmes, comme elles l'étaient sous l'empire de la loi de 1867, tout en laissant subsister les recours établis devant le Ministre de l'Intérieur, et pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Mais, pour que les assemblées locales ne soient pas tentées d'exagérer la quotité des droits de voirie, de place, et autres taxes sur lesquelles elles seraient appelées à statuer souverainement, le Préfet fixerait par arrêté, un maximum pour chaque nature de ces droits. Au cas où cette limite serait dépassée, on reviendrait à l'autorisation préfectorale. Cette approbation devrait, du reste, toujours être maintenue pour les délibérations concernant le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances du domaine public et sur les voies formant le prolongement

des chemins vicinaux et des routes. La raison en est « qu'une législation spéciale régit cette matière et qu'il « convient de se préoccuper à l'occasion de l'établissement « de ces droits, de ne pas porter préjudice à la sûreté et à « la liberté de la circulation ».

Toutes les délibérations affranchies de l'approbation ne deviendraient toutefois exécutoires que deux mois après leur dépôt à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture. Le Préfet pourrait en prononcer la nullité lorsqu'elles auraient été prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. A cet égard, M. de Marcère se demande s'il ne conviendrait pas de supprimer la distinction que la loi actuelle a cru nécessaire de faire entre les délibérations nulles de plein droit et les délibérations simplement annulables. On peut dire, en effet, « qu'aucune nullité n'est de « plein droit, en ce sens qu'elle n'aurait pas besoin d'être « prononcée. Toute délibération, si nulle qu'elle soit, subsiste « tant qu'elle n'est pas attaquée et que la nullité n'en a pas « été prononcée par l'autorité compétente » (V. Morgand, I, p. 333).

L'arrêté préfectoral ayant pour objet d'annuler une délibération serait pris sans avoir recours comme aujourd'hui au Conseil de préfecture. En supprimant cette formalité qui n'a d'autre conséquence que de retarder la solution des affaires, on renfermerait ce Conseil dans son véritable rôle qui doit être celui d'un tribunal administratif.

Au point de vue financier, le projet de Marcère contient quelques réformes importantes dont la réalisation produirait les plus heureux résultats. L'article 141 dispose, comme nous le savons, que les Conseils municipaux peuvent voter, dans la limite du maximum fixé annuellement par le Conseil général, des contributions extraordinaires ne dépassant pas 5 centimes pendant 5 ans, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. — Désormais le nombre de ces centimes extraordinaires,

« destinés à des dépenses ordinaires ou extraordinaires
« d'utilité communale ou à des dépenses obligatoires en cas
« d'insuffisance de revenus », serait porté à 20, pendant un
délai de 5 ans qui pourrait être renouvelé à l'expiration
de chaque période. Dans ce chiffre n'entreraient pas les
5 centimes spéciaux que les Conseils municipaux peuvent
voter pour leur participation aux Syndicats de communes ;
les 3 centimes extraordinaires affectés aux chemins vici-
naux et aux chemins ruraux reconnus ; les 3 centimes des-
tinés à secourir les familles nécessiteuses des réservistes et
des territoriaux ; les centimes pour l'instruction primaire ;
enfin, tous autres centimes extraordinaires prévus par des
lois spéciales.

Seraient également compris dans les attributions régle-
mentaires du Conseil municipal le vote des emprunts com-
munaux remboursables sur les centimes extraordinaires
qui viennent d'être indiqués, ou sur les ressources ordi-
naires, lorsque l'amortissement en ce dernier cas n'excé-
derait pas 30 ans. Les contributions extraordinaires qui
dépasseraient le maximum de 20 centimes ou dont la
durée excédant 5 ans ne serait pas supérieure à 30 ans,
ainsi que les emprunts remboursables sur ces contribu-
tions, seraient autorisés par le Préfet. Si la contribution
était établie pour une durée plus longue ou si l'emprunt
remboursable sur ressources extraordinaires, devait dé-
passer cette durée, l'autorisation serait donnée par dé-
cret, sans l'intervention du Conseil d'État. Un décret pour-
rait aussi être suffisant, si la somme à emprunter dépas-
sait un million ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts
non encore remboursés, elle dépassait un million. « Cette
« modification à la loi municipale aurait pour résultat d'aug-
« menter dans une large mesure les libertés communales,
« principalement celles des petites communes. La plupart
« des communes en effet ne dépasseraient pas le maximum
« de 20 centimes et pourraient par suite, sans approbation

« de l'autorité supérieure procéder aux acquisitions d'im-
« meubles, constructions nouvelles, reconstructions entières
« ou partielles, projets, plans et devis de grosses répara-
« tions et d'entretien, et au plus grand nombre des menus
« travaux d'utilité communale prévus au § 3 de l'article 68.
« La tutelle administrative ne s'exercerait plus en fait que
« dans les grandes communes où l'importance des travaux
« exécutés justifierait son intervention, ou dans les petites
« communes surchargées d'impôts où cette surveillance
« serait une garantie pour les contribuables. »

En matière d'octroi, certaines propositions de M. de Marcère sont peut-être plus contestables. Sans doute, on ne peut qu'approuver les nouvelles dispositions des articles 137 et 138, d'après lesquelles l'avis du Conseil général ou de la Commission départementale ne serait plus requis pour l'établissement des taxes d'octroi et les règlements relatifs à leur perception. On affranchirait ainsi les municipalités d'une tutelle inutile et gênante et on remédierait aux lenteurs qu'elle entraîne. Mais il est permis de se demander si ce n'est pas aller trop loin que de rendre exécutoires les délibérations de nos assemblées locales concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi. Dans toutes les questions relatives aux octrois, il est bon d'apporter la plus grande circonspection ; nulle part, sans doute, plus qu'ici, la tutelle ne semble plus tyrannique aux communes, mais aussi nulle part elle n'est plus utile par suite des nombreux intérêts économiques qui se trouvent soulevés. — Or, en laissant les communes libres de rayer de leur budget une des ressources les plus importantes, souvent indispensable pour l'équilibre de leurs finances ou pour la garantie d'engagements contractés, on les exposerait aux plus sérieux embarras et on les obligerait à recourir à des emprunts ou à des impositions extraordinaires excessives. Contre ces fâcheux entraînements, l'approbation préfectorale est donc une garantie qu'il est bon de maintenir ; mais ici encore, comme dans l'art. 137,

il n'y aurait pas d'inconvénient à supprimer l'avis du Conseil général ou de la Commission départementale.

Il nous reste, pour en terminer avec le projet de Marcère, à voir les modifications qu'il introduit dans la loi du 5 avril 1884 relativement aux marchés de travaux et de fournitures, et à l'administration des biens indivis entre plusieurs communes.

Et d'abord, les communes pourraient entreprendre toute nature de travaux jusqu'à concurrence de 1,000 francs, par voie d'économie et sans autorisation. En fixant ce chiffre on leur permettrait (surtout aux petites communes qui forment la grande majorité) d'exécuter la plupart des travaux d'entretien et même quelques travaux neufs. C'est seulement lorsque la somme serait supérieure à 1,000 francs qu'il y aurait lieu d'exiger l'homologation du Préfet et « il « serait alors procédé aux travaux, par voie d'adjudication, « ce qui serait la règle, ou par voie de régie ou de traité de « gré à gré. Mais il n'y aurait plus comme maintenant un « chiffre fixe au-dessus duquel il ne serait pas permis d'exé- « cuter les travaux par voie de traité de gré à gré ou de « régie ; et, si ces modes d'exécution étaient reconnus pré- « férables, l'administration supérieure pourrait les autoriser « quel que soit le chiffre de la dépense » ; on éviterait ainsi dans bien des cas, de recourir aux formalités coûteuses de l'adjudication et l'on activerait en même temps la solution d'entreprises urgentes.

En ce qui touche l'institution de Commissions syndicales pour l'administration des biens et droits indivis entre plusieurs communes, on sait qu'aux termes de l'article 161 de la loi actuelle, ces commissions sont créées par un décret, lorsqu'une des communes intéressées en réclame la constitution. Or, un arrêté du Préfet pourrait en règle générale remplacer le décret, qui ne serait exigé que si les communes appartenaient à des départements différents. Il y a là une mesure de simplification que nous ne saurions trop

approuver. On peut dire, en effet, que l'institution de Commissions syndicales ne comporte rien de particulièrement délicat et qu'elle ne préjuge en rien les droits des parties. Remarquons d'ailleurs que la loi a autorisé les Conseils municipaux à constituer, sans aucune espèce d'approbation, des Conférences intercommunales pour traiter des questions d'utilité communale ou entreprendre des ouvrages à frais communs.

Les délibérations des Conseils municipaux des communes intéressées portant répartition des dépenses, votées par la commission syndicale, seraient, en principe, exécutoires par elles-mêmes et ne seraient approuvées par le Préfet ou par décret que dans les cas prévus par la loi. En cas de désaccord entre les Conseils municipaux le Préfet prononcerait, mais sans être obligé, comme aujourd'hui, de prendre l'avis du Conseil général ou de la Commission départementale. Si les Conseils municipaux appartenaient à des départements différents, il serait statué par décret, mais seulement quand il y aurait désaccord entre les préfets des départements intéressés (art. 163).

Telles sont les modifications essentielles proposées par M. de Marcère à notre législation communale. La plupart de ces réformes, d'une application simple et facile, feraient certainement faire un grand pas à la décentralisation municipale et assureraient une large indépendance à nos institutions locales.

III. — PROJET BARTHOU.

Le projet Barthou déposé sur le bureau de la Chambre le 27 octobre 1896 (1) a pour but de synthétiser les différents vœux relatifs à la revision de notre législation municipale actuelle élaborés par la Commission extra-parlementaire,

(1) V. *Officiel*, 1896. Doc. parl. Annexe n° 2060.

chargée de préparer la décentralisation administrative. Cette Commission, instituée par un décret du 16 février 1895, comprenait des membres des deux Chambres, de hauts fonctionnaires de l'administration centrale et locale, des représentants des grandes villes et des publicistes.

Rechercher dans quelle mesure il y aurait lieu d'étendre les pouvoirs de décision propre et définitive des agents locaux ; faire participer davantage nos assemblées communales à l'action administrative ; enfin, simplifier et accélérer la marche des affaires, en supprimant toutes les formalités inutiles, tels sont — en ce qui concerne notre étude — les points essentiels du programme que la Commission s'était tracé.

Les travaux furent rapidement menés, et le 17 juillet 1896 M. Alapetite, au nom de la sous-commission administrative de décentralisation, présentait son remarquable rapport sur l'administration départementale et communale qui fut approuvé par la Commission extra-parlementaire (1). C'est de ce rapport très documenté que s'est surtout inspiré M. Barthou dans son projet de revision de la loi de 1884, qu'il nous reste maintenant à examiner.

Parmi les modifications qu'il contient, il en est qui ont été déjà signalées dans le projet de Marcère notamment celles ayant pour objet de remanier l'article 68, en supprimant la nécessité de l'homologation préfectorale pour quelques matières d'un intérêt purement local, telles que la création ou la suppression des promenades, jardins publics, etc. A un autre point de vue, nous retrouvons certaines innovations sur lesquelles, encore, nous avons eu l'occasion d'insister, par exemple, celle consistant à laisser aux communes ou sections de communes le libre exercice des actions en justice. D'accord ici avec les auteurs de la proposition de 1892, M. Barthou croit qu'on pourrait sans inconvénient sup-

(1) V. le Journal Officiel du 20 août 1896.

primer d'une manière absolue l'autorisation de plaider ;
« car, dit-il, il ne semble pas qu'il y ait lieu de craindre chez
« les assemblées délibérantes locales, la tentation d'abuser
« de la liberté qui leur sera donnée ; n'ayant plus à compter
« sur la tutelle administrative, elles seront portées à agir
« avec plus de prudence que jamais et apporteront plus de
« soin encore que par le passé à la sauvegarde des intérêts
« dont elles ont la charge.... » Sans méconnaître les avantages que comporterait cette réforme, nous avons indiqué le tempérament qu'il serait peut-être prudent d'y apporter. Nous n'y reviendrons donc pas.

Nous voulons plutôt nous étendre sur la partie financière proprement dite du projet Barthou, celle qui a trait aux modifications des règles de compétence en matière d'octroi et surtout aux réformes à apporter aux principes actuels, en ce qui concerne les impositions annuelles pour insuffisance de revenus, les dépenses extraordinaires, les emprunts ; enfin, le vote du budget.

Le paragraphe final de l'article 137 de la loi de 1884, dispose que les surtaxes d'octroi sur les boissons ne peuvent être autorisées que par une loi. Or, comme le fait remarquer M. Barthou, les projets de cette nature, présentant avant tout un intérêt purement local on ne voit trop pourquoi on a cru nécessaire d'en charger l'ordre du jour du Parlement. Celui-ci, du reste, ne les examine qu'avec une médiocre attention et les vote presque toujours sans discussion. Il aurait été dès lors préférable de revenir au système antérieur à la loi du 11 Juin 1842 et de substituer ici à l'intervention du pouvoir législatif un décret rendu en Conseil d'État, qui tout en offrant de plus sérieuses garanties serait plus conforme à la nature des choses. — Mais ce paragraphe ne peut plus recevoir son application en ce qui concerne les boissons hygiéniques, lesquelles ne sauraient être à l'avenir l'objet de surtaxes (loi du 29 décembre 1897), puisque au contraire on les dégrève. Quant à l'alcool, ainsi que nous l'avons dit plus

haut, le pouvoir d'autorisation est en partie décentralisé. Il appartient désormais au Préfet d'autoriser l'élévation du droit sur l'alcool jusqu'au double du droit d'entrée, décimes compris. L'autorisation n'est réservée au législateur que pour les taxes supérieures.

Quant aux délibérations concernant les modifications à apporter aux règlements ou aux périmètres existants, l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local etc., elles pourraient être dispensées de l'approbation par décret en Conseil d'État et soumises seulement à l'homologation préfectorale, mais sur avis conforme du Directeur des Contributions Indirectes afin d'assurer l'exécution des règles générales édictées par l'administration centrale. Nous pensons que cette innovation présenterait de réels avantages et n'aurait pas d'inconvénients. Dans ces divers cas, il ne s'agit pas à proprement parler de nouvelles études à faire ou de nouvelles mesures à prendre, mais d'examiner s'il est opportun de renoncer ou de s'en tenir à un état de choses étudié et pratiqué déjà et par suite il semble bien qu'un arrêté préfectoral suffise. Le décret n'interviendrait plus que lorsque l'avis du Directeur des Contributions Indirectes ne serait pas conforme.

Nous arrivons aux impositions pour insuffisance de revenus. On entend par là des ressources destinées à équilibrer le budget ordinaire, lorsque les recettes de ce budget sont inférieures aux dépenses correspondantes. La loi de 1837 confondait sous la dénomination d'impositions extraordinaires des centimes destinés à des dépenses ordinaires aussi bien que des centimes destinés à des dépenses extraordinaires. Elle n'établissait de distinction qu'entre ceux qui devaient servir au paiement des dépenses obligatoires et ceux qui étaient affectés aux autres dépenses, distinction dont l'unique but était du reste de régler le mode d'autorisation qui devait intervenir : arrêté du préfet, décision gouvernementale ou acte législatif. Dans le budget de l'État et

dans le compte général des finances où sont portées pour ordre les contributions destinées aux dépenses communales, conformément aux actes d'autorisation, on ne pouvait donc pas séparer les centimes affectés à des dépenses annuelles et permanentes, de ceux qui ne sont imposés que temporairement. Néanmoins, en fait, on voyait déjà figurer dans le budget communal, sous le nom de centimes pour *insuffisance de revenus*, ceux qui étaient destinés à couvrir des dépenses ordinaires. Mais c'est la loi de 1884 qui, pour la première fois, consacre officiellement cette expression.

L'article 133 *in fine* dispose que l'établissement de ces centimes sera autorisé par le Préfet lorsqu'il s'agira de dépenses obligatoires, et par décret dans les autres cas. Or, il est permis de se demander avec M. Barthou, si ce contrôle que la loi attribue ici au pouvoir central peut s'exercer efficacement? Il semble bien que non. En fait, comment les choses se passent-elles en effet? Ces impositions sont autorisées collectivement sur le vu d'un relevé donné par le Préfet. Les tableaux qu'il établit ne sont généralement pas modifiés et ne pourraient l'être qu'autant que l'administration centrale réunirait tous les éléments nécessaires, ce qui, pratiquement, serait très difficile, sinon impossible. La surveillance ne se fait guère sentir que pour les villes ayant un revenu d'au moins 100,000 francs, auxquelles la circulaire du 15 mai 1884 impose la production des budgets et de documents justificatifs. Mais les villes de cette catégorie ne font que très rarement usage de ces impositions et demandent plutôt un supplément de ressources à l'octroi. — Nous ajouterons que la nécessité d'un décret entraîne forcément dans l'établissement des rôles un retard qui n'est pas sans inconvénient pour le service des Contributions Directes.

Dans ces conditions il conviendrait de remanier la disposition de l'article 133 en conférant au Conseil municipal le droit de voter définitivement les impositions pour dépenses annuelles aussi bien obligatoires que facultatives lors-

qu'elles ne dépasseraient pas le maximum de 10 centimes additionnels. Dans tous les autres cas une autorisation du Préfet suffirait. En adoptant cette réforme on ferait disparaître cette contradiction qu'on a peine à expliquer, et qui existe actuellement entre la disposition de la loi qui permet au Préfet de rayer tout ou partie des dépenses facultatives, alors que le chef de l'État autorise la perception des impositions votées en vue de ces mêmes dépenses !

Relativement aux impositions extraordinaires et aux emprunts communaux (art. 141-143), voici quelles sont les réformes que préconise le projet Barthou : il y aurait lieu d'élever la compétence des Conseils municipaux en leur accordant désormais la faculté de voter 10 centimes additionnels pendant dix ans, ainsi que les emprunts remboursables sur ces centimes.

En outre, il conviendrait de porter le maximum fixé par le Conseil général, en vertu des lois de finances, au chiffre de 30 centimes. Actuellement, en effet, la limite de 20 centimes est dépassée dans un très grand nombre de communes ; il s'ensuit que le Préfet cesse de pouvoir statuer et que beaucoup d'emprunts communaux doivent être autorisés par un décret du Président de la République. La substitution de l'homologation préfectorale à la décision du Gouvernement présenterait le triple avantage : d'éviter la formation de volumineux dossiers, de simplifier la procédure administrative et de supprimer des lenteurs souvent très préjudiciables à la bonne gestion des intérêts locaux.

L'article 143, dans son dernier paragraphe, soumet à la sanction du législateur les emprunts qui excèdent 1,000,000 ou qui réunis au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépassent 1,000,000. Or, les considérations que nous avons invoquées plus haut au sujet des surtaxes d'octroi trouvent ici leur place, c'est-à-dire que ces opérations, présentant surtout un intérêt local, n'attirent que médiocrement l'attention du Parlement et y passent presque

inaaperçues. On peut donc estimer que le contrôle du pouvoir exécutif en Conseil d'État serait plus efficace, et offrirait pour les finances communales de plus sérieuses garanties. « Cette réforme aurait de plus l'avantage de faire statuer par la même autorité, tant sur la déclaration d'utilité publique des grands travaux communaux que sur la création des ressources destinées à en assurer le paiement. »

Enfin, on pourrait apporter au § 2 de l'article 145 quelques modifications, qui, tout en rendant cette disposition plus libérale, définiraient d'une manière plus précise le contrôle exercé par l'autorité préfectorale sur le budget communal et préviendrait ainsi « les abus qu'une interprétation littérale du texte en vigueur semblerait permettre ». Le paragraphe serait donc ainsi conçu : « *Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il ne renferme pas de centimes extraordinaires autres que ceux que le Conseil municipal a le droit de voter en vertu du nouvel article 141, les allocations portées audit budget pour dépenses facultatives d'utilité communale ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.* »

L'exposé des motifs ajoute : « La plus large initiative et la part d'indépendance ainsi conférées aux municipalités pour la gestion de leurs finances nous ont paru comporter une contre-partie destinée à sauvegarder dans une certaine mesure les intérêts supérieurs du Trésor public. Aujourd'hui, les communes ont le droit de confier le maniement de leurs deniers à un receveur municipal spécial quand elles possèdent un revenu de 30,000 francs. A ce chiffre nous proposons de substituer celui de 60,000. »

Cette réforme aurait certaines conséquences au point de vue des receveurs municipaux spéciaux et des percepteurs remplissant les fonctions de receveurs municipaux.

Le nombre des premiers serait notablement diminué; et les seconds recevraient une augmentation de traitement, justifiée il est vrai par un accroissement de travail. Toute-

fois, la dépense à la charge des communes n'en serait ni augmentée ni diminuée, car ce qu'elles payent aujourd'hui au receveur municipal spécial, elles le paieraient au percepteur remplissant les fonctions de receveur municipal.

La principale objection que l'on peut faire à cette réforme, c'est qu'elle enlève aux Conseils municipaux des communes intéressées un droit de présentation. On sait, en effet, que les receveurs municipaux spéciaux sont nommés soit par le Préfet si les revenus ne dépassent pas 30,000 francs, soit par le Président de la République si le revenu est supérieur à cette somme et que la nomination a lieu sur une liste de trois candidats présentés par le Conseil municipal; tandis que les percepteurs sont nommés par le Ministre des finances et pour une partie de la dernière classe par le Préfet.

Bien que cette réforme aille un peu à l'encontre de nos idées décentralisatrices nous croyons devoir nous y rallier, pour deux raisons : d'abord, parce que c'est là un moyen de rendre moins nombreuses les exceptions à la règle générale et puis parce que l'extension des budgets communaux justifie pleinement cette mesure.

IV. — AUTRES RÉFORMES.

Avec le projet Barthou, nous avons terminé l'examen des modifications proposées à notre législation municipale actuelle.

Nous devons cependant, pour être complets, indiquer encore deux innovations qui ont été préconisées en ces dernières années par certains partisans de la décentralisation municipale : La première est relative à la collectivité du pouvoir exécutif dans la commune.

S'inspirant de ce qui se pratique en Belgique, en Allemagne et en Italie où le pouvoir exécutif communal est

confié à un collège d'échevins ou d'assesseurs, MM. Beauquier, Boudenoot, P. Deschanel proposent d'introduire ce système chez nous et de remettre le pouvoir exécutif non plus au Maire seul, mais à un Comité communal composé du Maire et de ses adjoints. Ce partage d'attributions serait, leur semble-t-il, très profitable à la prompte gestion des affaires locales et permettrait en même temps à des hommes compétents d'utiliser leurs aptitudes.

Mais cette dualité du pouvoir exécutif nous paraît donner prise à de sérieuses critiques. Ce partage s'explique très bien, en effet, dans les pays où il se trouve à côté du Maire un représentant direct de l'État, et quand le Collège des échevins est doué d'une autorité propre ne dépendant ni de l'État, ni du Conseil municipal. Or, chez nous, il n'en est pas ainsi. Le Maire ne possède de pouvoir propre qu'en tant qu'il représente le Gouvernement. Comme représentant de la commune qu'est-il en réalité, sinon un magistrat chargé d'assurer l'exécution des délibérations du Conseil municipal. Il n'est point besoin de plusieurs personnes pour assurer l'exécution des décisions de l'assemblée, que tous les Conseillers ont intérêt à surveiller. Au surplus, nous ne voyons pas quelle pourrait être l'utilité de ce comité exécutif dans les petites communes qui forment chez nous la grande majorité. Dans les localités de quelque importance son fonctionnement se comprendrait peut-être, en raison du nombre considérable des affaires à examiner. Déjà, dans ces communes, les magistrats municipaux se déchargent d'une partie de leurs attributions et les délèguent à leurs adjoints; mais en agissant ainsi, ils le font *sous leur propre, sous leur seule responsabilité*. N'est-on pas en droit de craindre que ce partage du pouvoir exécutif entre plusieurs personnes ne soit de nature à porter atteinte à l'unité de vue, de direction et de responsabilité si nécessaires à la bonne et rapide gestion des intérêts locaux? L'adoption de ce nouveau rouage nous paraît donc présenter plus d'inconvénients que

d'avantages ; aussi croyons-nous préférable de s'en tenir sur ce point à l'état de choses actuel.

Quant à la seconde réforme elle a trait à la tutelle administrative des communes. Cette mission de contrôle, comme nous l'avons vu, est exercée par l'État. Mais elle ne lui appartient pas cependant d'une manière exclusive. C'est ainsi que le département a sur la commune des droits importants de tutelle qu'il exerce par l'organe du Conseil général ou de la Commission départementale. Par exemple, c'est au Conseil général qu'il appartient annuellement de fixer le maximum de centimes extraordinaires que les Conseils municipaux sont autorisés à voter (L. du 10 août 1871, art. 42). Le Conseil général et la Commission départementale jouent encore ce rôle de tuteur en matière de sectionnements électoraux, de classement de chemins vicinaux, de transferts de chefs-lieux de communes en cas d'accord général, etc. Il existe donc à ce point de vue une certaine décentralisation. Or, la question a été agitée de savoir s'il ne conviendrait pas de généraliser ces exceptions et d'enlever tous pouvoirs de tutelle à l'autorité préfectorale et au gouvernement pour les transférer aux assemblées départementales.

C'est là une théorie très en faveur chez certains esprits. Elle a été soutenue, notamment en 1871, lors de la discussion de la loi du 10 août, et en 1884 par M. Goblet. Aujourd'hui, disait-on, le tuteur habituel de nos communes est le Préfet ; il s'agirait dorénavant de substituer à son action celle du Conseil général et de la Commission départementale. En principe, donc, l'assemblée communale serait soumise non plus au contrôle et à la surveillance des agents de l'autorité supérieure, mais des Conseils élus du département qui représentent dans la hiérarchie élective un degré plus élevé. Il en résulterait, pensait-on, de très sérieux avantages. Les communes échapperaient ainsi à l'autorité du pouvoir central, qui bien souvent peut devenir abusive, à

la pression que le Préfet exerce sur elle et qui paralyse son initiative ; elles échapperaient aussi à l'influence tracassière des bureaux ; enfin, ajoutait-on, il y aurait encore là un remède à d'autres inconvénients inhérents à la tutelle gouvernementale tels que la longueur et la complication des procédures administratives, la lenteur des décisions, etc.

Telles sont les raisons qu'ont fait valoir les partisans de la réforme. Mais ces raisons sont plus spécieuses que solides. En transformant en une règle des exceptions qui se justifient isolément, on ne ferait pas gagner en liberté aux communes ce que l'on ferait perdre en autorité à l'État. Comme l'a dit M. Goblet lui-même, « l'État doit être très
« fort dans tout ce qu'il lui appartient de faire ; mais on ne
« doit pas tout donner à faire à l'État dans un pays qui
« veut rester libre ».

Or, la tutelle est essentiellement une attribution d'État. Il y a là un principe qui nous paraît fondé sur la nature des choses.

Les établissements publics, nous le savons, ne sont pas la propriété des générations actuelles, ni même d'aucune des générations futures ; c'est pour ainsi dire un dépôt confié à chacune d'elles avec faculté de jouissance d'usufruit, mais avec l'obligation de le céder dans son intégrité aux successeurs. Eh bien ! qui mieux que l'État peut être préposé à la garde de ce dépôt ; qui mieux que lui peut le défendre contre les empiétements et les entreprises des usufruitiers actuels ? Lui seul évidemment a une force et une autorité assez grandes pour bien remplir cette mission, car il s'élève au-dessus des mesquines rivalités d'intérêt, au-dessus des passions locales et peut apprécier les faits avec impartialité.

D'ailleurs, le Conseil général que l'on voudrait investir des fonctions de tuteur des communes ne peut être considéré comme détenteur de la puissance publique, puisqu'il ne représente pas l'État mais seulement le Département ; il

n'est donc comme le Conseil municipal que l'expression d'une personne morale secondaire, non l'agent de l'être moral supérieur qui comprend et engendre tous les autres. Le substituer à l'État dans l'exercice des pouvoirs de tutelle sur la commune, alors qu'il est lui-même mineur, ce serait vouloir le faire sortir de son rôle véritable et méconnaître la nature d'un des attributs essentiels de la puissance publique.

Ajoutons que les avantages dont nous parlent avec tant de conviction les partisans de la réforme nous paraissent contestables. Pense-t-on que le sort de nos municipalités serait réellement amélioré ? Il est permis d'en douter. N'oublions pas en effet qu'aux conclusions naturelles des principes viennent se joindre les leçons fournies par l'expérience. Or, l'expérience nous apprend que l'immixtion des assemblées départementales, tout au moins dans certaines affaires communales ne produit pas toujours ces bienfaisants résultats que l'on se plaît à en attendre et qu'elle est même parfois la cause de retards ou de mécontentements.

Au surplus, nous ne pouvons mieux faire que de rappeler ici en quels termes énergiques se prononçait M. de Marcère, en faveur du maintien de la tutelle gouvernementale, lors de la discussion de la loi du 5 avril : « Les motifs qui
« justifient la tutelle gouvernementale sont : le respect aux
« lois générales, la protection des intérêts individuels
« contre les intérêts collectifs, les garanties assurées aux
« générations futures contre l'impéritie ou la prodigalité
« des contemporains. Cela étant, à quelle autorité convient-
« il d'attribuer le contrôle des actes des communes. Des rai-
« sons multiples et concluantes désignent pour ce rôle
« l'État et l'État seul. Il s'agit d'imposer à un être moral in-
« dépendant le sacrifice d'une part de sa souveraineté. Qui
« donc peut exiger ce sacrifice et à l'égard de qui peut-on
« le consentir ? Les Conseils généraux. Mais quoi ? Il semble
« que sous le prétexte de respecter la liberté des com-

« munes, c'est au contraire en faire bien peu de cas..... La
« commune est indépendante et libre de sa nature ; elle
« fait partie de l'État. Mais entre l'État et elle il n'y a per-
« sonne d'assez grand pour la dominer, d'assez autorisé
« pour lui dicter des lois et régenter sa conduite. Les Con-
« seils généraux représentent le département ; le départe-
« ment n'a aucune qualité ni aucun titre pour contrôler la
« gestion des affaires communales. J'ajoute que son Con-
« seil n'a aucune compétence. »

On comprend donc parfaitement que le principe de la tutelle du Gouvernement ait été maintenu dans notre législation.

Mais suit-il de là qu'il faille absolument condamner l'extension des attributions de nos assemblées départementales, en matière de tutelle ? Nous ne le pensons pas ; nous estimons même que dans certains cas limitativement déterminés, — et nous ne nous associons pas ici aux conclusions de M. de Marcère — ces Conseils pourraient très utilement suppléer le contrôle de l'État. Leur intervention aurait pour conséquence immédiate de décharger le Préfet d'une foule de questions dont il n'a pas toujours le temps de prendre suffisamment connaissance et qui, par suite, ne sont l'objet que d'un examen superficiel. Ne faut-il pas reconnaître, en effet, que parmi les affaires communales il en est toute une catégorie pour lesquelles l'assemblée départementale est mieux placée que toute autre autorité ? Nous voulons parler du partage ou de l'amodiation des biens communaux.

Les communes devraient sans doute être appelées à en délibérer, mais une fois le projet voté par elles, et tenant compte de ce qu'elles sont trop directement placées sous l'influence d'intérêts personnels ou de préjugés locaux pour se prononcer d'une manière impartiale et en dernier ressort ; de ce que les organes officiels de l'État sont trop loin pour embrasser les détails multiples, pour apprécier les difficultés

sans nombre que peuvent présenter certains projets, nous croyons, non pas que les acquisitions et les aliénations qui sont trop nombreuses et présentent toujours une certaine urgence, mais que les projets d'amodiation et de partage de communaux pourraient être soumis au contrôle du Conseil général ou de la Commission départementale.

Nous pensons qu'on ne saurait appeler à se prononcer sur ces dernières affaires un juge plus sûr et plus éclairé que le Conseil général ou sa Commission départementale composés d'hommes placés près du sol communal lui-même et que leurs relations et leurs habitudes initient aux besoins des localités.

CONCLUSIONS

Toutes les critiques que nous avons formulées, toutes les améliorations que nous avons indiquées, ont uniquement trait au fonctionnement de notre organisation municipale telle qu'elle résulte de la loi du 5 avril 1884 ; elles ne mettent pas en question le régime communal lui-même et laissent subsister les rouages administratifs qui nous ont été légués par la Constitution de l'an VIII.

Mais il est permis de se demander si l'avenir de la décentralisation n'est pas dans une réforme plus vaste et plus profonde, et si les innovateurs futurs, loin de s'en tenir au maintien des autorités locales déjà existantes ne porteront pas leurs efforts vers la création d'autorités locales nouvelles, de groupes intermédiaires animés d'une vie plus intense et doués de pouvoirs plus étendus. C'est bien en ce sens que semble actuellement dirigé le mouvement décentralisateur et que se prononcent beaucoup d'excellents esprits. A leurs yeux, l'œuvre décentralisatrice ne saurait être vraiment efficace qu'au prix d'une transformation complète de nos circonscriptions administratives. Les uns, comme M. Boudenoot font du canton le pivot de la décentralisation et prétendent, grâce à la représentation cantonale, grouper les communes en une sorte de syndicat légal, qui, par la réunion des efforts et des ressources, rendrait plus facile l'exécution des services publics. Les autres, comme MM. Lanjuinais, de Ramel, Beauquier etc., estiment qu'il ne sera possible d'activer la vie communale et de l'éman-

ciper, qu'en lui donnant comme point d'appui une puissante organisation régionale. Les circonscriptions reconstituées sur la large base de la région leur paraîtraient appelées à former des centres importants, possédant une élasticité de ressources assez grande pour se suffire à eux-mêmes sans réclamer à tout instant le concours de l'État.

Mais ce sont là des projets à échéance lointaine et dont la réalisation ne s'accomplira pas sans soulever bien des résistances et sans rencontrer de nombreuses difficultés. Au surplus, il y aurait peut-être plus d'inconvénients que d'avantages à l'adoption d'aussi graves innovations. La création d'assemblées cantonales serait plutôt de nature à augmenter les rouages de notre administration et à rendre son fonctionnement plus compliqué. Et d'autre part, n'est-il pas à craindre que la réorganisation administrative de la France sur la base de la région ne porte atteinte à notre unité politique si laborieusement échafaudée à travers les siècles; et ne risque-t-on pas de ressusciter l'ancien esprit particulariste provincial?

Ces diverses considérations nous amènent à conclure qu'il est préférable, pour le moment tout au moins, de s'en tenir à la revision partielle de la loi municipale organique de 1884. Sans toucher à des institutions qui ont fait leurs preuves et auxquelles sont habituées les populations, on pourra ainsi faire œuvre utile de décentralisation communale et réaliser des progrès très appréciables dans la voie de l'indépendance de nos assemblées locales.

Après avoir analysé les principales dispositions de la loi du 5 avril 1884, les dispositions des lois antérieures qu'elle a modifiées ou abrogées, les desiderata exposés dans les projets de décentralisation de MM. Chiché, de Marcère et Barthou, il nous reste à indiquer quelles sont, à notre avis,

les dispositions de la loi de 1884 qui pourraient être modifiées.

Les indications ci-après résument aussi succinctement que possible les réformes qu'il nous semblerait désirable d'adopter en attendant que l'expérience ou les faits aient démontré la nécessité de plus importantes :

Art. 63 et 64. — Supprimer la distinction qui existe entre les délibérations nulles de plein droit et les délibérations simplement annulables. Décider que les délibérations que la loi de 1884 considère comme simplement annulables sont aussi nulles de plein droit, et que l'arrêté préfectoral ayant pour objet de les annuler, sera pris sans avoir recours comme aujourd'hui au Conseil de Préfecture.

Art. 68. — Ne plus subordonner à l'approbation préfectorale les délibérations portant sur les objets suivants :

Dénomination des rues nouvelles (quand cette dénomination ne constituera pas un hommage public) ;

Création et suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire ;

Tarif des droits de voirie, tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances du domaine communal ;

Et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes. — Faire tomber ces délibérations sous l'application de l'article 61.

Introduire dans ce même article 68 une disposition aux termes de laquelle les projets de partage des communaux et les allotissements au moyen d'une redevance annuelle seront approuvés par le Préfet après avis conforme du Conseil Général ou de la Commission départementale.

Art. 111. § 1. Donner au Conseil municipal le droit de sta-

tuer définitivement sur l'acceptation des dons et legs ne donnant pas lieu à des réclamations.

§ 2. En cas de réclamations, laisser au Préfet le soin de décider, lorsque la libéralité ne dépasse pas 4.000 francs, sauf appel au Ministre et recours pour excès de pouvoirs.

Art. 115. — Modifier cet article de manière à permettre aux communes d'exécuter des travaux par voie d'économie, jusqu'à concurrence de 1,000 francs. — Abroger l'article 2 de l'Ordonnance du 14 novembre 1837 aux termes duquel il ne peut être traité de gré à gré que pour les travaux et fournitures n'excédant pas 3,000 francs; mais, bien entendu, soumettre les traités passés, d'abord à l'acceptation du Conseil municipal et ensuite à l'approbation préfectorale.

Art. 121. — Poser en principe que les communes pourront ester en justice sans autorisation du Conseil de Préfecture et sur la seule approbation du Préfet, à moins que celui-ci ne juge nécessaire de saisir ce Conseil auquel cas il devra en aviser au préalable l'assemblée communale.

Art. 133 § 13. — Ne plus exiger un décret en Conseil d'État et laisser au Préfet (conformément à l'art. 68) le soin d'approuver les délibérations des Conseils municipaux établissant la taxe de balayage.

§ *in fine*. — Décider que l'établissement de centimes pour insuffisance de revenus (qu'il s'agisse de dépenses obligatoires ou facultatives) rentre dans les attributions réglementaires du Conseil municipal lorsque les centimes votés ne dépassent pas le maximum de 10; et que dans tous les autres cas l'approbation préfectorale suffit.

Art. 137. Substituer au décret en Conseil d'État un arrêté

préfectoral rendu en Conseil de préfecture, après avis conforme du Directeur des Contributions Indirectes, pour :

L'établissement des taxes, en dehors de celles prévues par la loi du 29 décembre 1897;

L'établissement ou les modifications aux règlements ou aux périmètres existants;

L'augmentation ou la prorogation de taxes pour plus de cinq ans, en tant que ces taxes seront comprises dans le tarif général et ne porteront pas sur des objets non encore imposés au tarif local, ni qu'elles n'excéderont pas le maximum fixé par le tarif général.

Ne maintenir le décret que lorsque l'avis du Directeur ne serait pas conforme.

Art. 138. — Supprimer l'avis du Conseil général ou de la Commission départementale, pour les délibérations des Conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi (en dehors de celles prévues par la loi du 29 décembre 1897) et rendre exécutoires ces délibérations sur la simple approbation du Préfet, possédant tous les documents nécessaires pour apprécier les engagements des communes.

Art. 141. — Élever la compétence des Conseils municipaux en ce qui touche les centimes extraordinaires. Le nombre de ces centimes destinés à des dépenses ordinaires ou extraordinaires d'utilité communale, que les Conseils municipaux peuvent voter pendant cinq années serait porté de 5 à 10. Ainsi qu'il est proposé comme modification à l'article 143, le maximum que les Conseils généraux sont appelés à fixer chaque année, serait supprimé de nos lois de finances.

Serait également compris dans les attributions réglementaires du Conseil municipal, le vote des emprunts commu-

naux remboursables sur les contributions extraordinaires établies dans les conditions ci-dessus.

Art. 142. — Le modifier en conséquence.

Art. 143, § 1. — Substituer l'homologation préfectorale à l'approbation du Gouvernement pour tout emprunt n'excédant pas la limite de 30 centimes et supprimer comme il est indiqué ci-dessus dans nos lois de finances le maximum que les Conseils généraux sont appelés à fixer chaque année.

§ 2. — Le modifier en conséquence.

§ 3. — Relativement aux emprunts qui excèdent 1,000,000 ou qui réunis au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés dépassent 1,000,000, remplacer le contrôle du pouvoir législatif par celui du pouvoir exécutif en Conseil d'État.

Art. 145, 2°. — Modifier ce paragraphe de la manière suivante : « *Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et qu'il ne renferme pas de centimes extraordinaires autres que ceux que le Conseil municipal a le droit de voter en vertu du nouvel article 141, les allocations portées audit budget pour dépenses facultatives d'utilité communale, ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.* »

Art. 151. — Supprimer l'autorisation préfectorale en ce qui concerne les comptes du Maire et ranger les délibérations des Conseils municipaux prises à cet effet dans la catégorie de celles prévues par l'article 61 en tant qu'elles portent approbation des comptes ; mais décider que celles refusant cette approbation seront déférées avec les comptes au Conseil de Préfecture qui prononcera.

Art. 156, § 2. — Modifier ce paragraphe de la manière

suivante : « *Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 60,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du Conseil municipal, à un receveur municipal spécial.* »

Art. 161. — Supprimer l'intervention d'un décret en ce qui touche l'institution des Commissions syndicales ; et décider de plus qu'en dehors des cas prévus par l'article 161 il en sera créé par arrêté préfectoral pour tous les cas où une section aurait des intérêts en opposition avec ceux de la commune, par exemple : pour les ventes à passer entre la section et la commune, ou pour les impositions que le Conseil municipal croirait devoir voter sur les contributables d'une section.

Art. 163. — Pour la répartition des dépenses votées par les Commissions syndicales, en cas de désaccord entre les Conseils municipaux, supprimer l'avis du Conseil général ou de la Commission départementale et décider qu'alors le Préfet prononcera, sauf si les communes appartiennent à des départements différents et s'il y a désaccord entre les préfets des départements intéressés, auquel cas un décret sera nécessaire.

Enfin organiser le *referendum* communal, facultatif, et dans les conditions que nous avons indiquées pour toutes les entreprises d'utilité locale ne pouvant être assurées qu'au moyen d'une imposition extraordinaire, d'un emprunt, d'une taxe ou d'une surtaxe d'octroi. Le Conseil municipal aurait seul qualité pour apprécier l'opportunité du *referendum* ; sa délibération sur ce point devrait être, comme toutes les autres, prises à la majorité des voix et serait exécutoire sous réserve des cas prévus par l'article 63 de la loi du 5 avril 1884.

Le *referendum* ainsi établi permettrait de faire appel aux

électeurs pour une foule de questions de la plus haute importance ; leur opinion sur ce point serait toujours pour le Conseil municipal une direction et un point d'appui solide et, d'autre part, le citoyen se trouvant mieux initié aux affaires de la localité y donnerait plus utilement son attention.

Vu :

Lyon, le 11 mai 1900,
Le Président de la thèse,
Jean APPLETON.

Vu :

Lyon, le 12 mai 1900,
Le Doyen de la Faculté,
E. CAILLEMER.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 12 mai 1900,
Le Recteur de l'Académie, Président
du Conseil de l'Université,
G. COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
BIBLIOGRAPHIE.....	1
INTRODUCTION.....	3

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE.....	12
-----------------	----

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 5 avril 1884.....	35
CHAPITRE PREMIER. — Finances.....	43
Section I. — Octrois.....	46
— II. — Dons et legs.....	51
— III. — Impositions extraordinaires et emprunts.....	56
— IV. — Règlement du budget.....	59
CHAPITRE II. — Police.....	64
Police rurale.....	71
CHAPITRE III. — Contrats.....	75
Section I. — Aliénations et échanges.....	76
— II. — Acquisitions, Baux.....	78
— III. — Partages.....	81
— IV. — Marchés de travaux et de fournitures.....	84

TROISIÈME PARTIE

Projets de réforme.....	87
§ I. — Proposition Chiché, Aimel et Jourde.....	89
§ II. — Projet E. de Marcère.....	96
§ III. — Projet Barthou.....	102
§ IV. — Autres réformes.....	109
CONCLUSIONS.....	116

